Humanidades

Filosofía política

Norbert Bilbeny

EDITORIAL UOC

Filosofía política

Filosofía política

Norbert Bilbeny

EDITORIAL UOC

Diseño de la colección: Editorial UOC

Primera edición en llengua castellana: abril 2008

© Norbert Bilbeny, del texto
© Imagen de la cubierta: Toots Fontaine
© Editorial UOC, de esta edición
Rambla del Poblenou 156, 08018 Barcelona
www.editorialuoc.com

Realización editorial: Carrera edició
Impresión: ????????????

ISBN: 978-84-9788-455-6
Depósito legal B.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea éste eléctrico, químico, mecánico, óptico, grabación fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita de los titulares del copyright.

Norbert Bilbeny
Es catedrático de Ética de la Universidad de Barcelona y director del máster en Inmigración y Educación Intercultural de la misma universidad. Es *Tinker Fellow* de la Universidad de Chicago y ha realizado investigación en otras universidades extranjeras. Entre sus numerosos libros de pensamiento destacan en los últimos años los dedicados al doble desafío de la revolución tecnológica y de la diversidad etno-cultural sobre la ética y la política. (www.norbertbilbeny.com).

Índice

Dedicatoria 11

Nota preliminar 15

Introducción: El concepto de filosofía política 19

PRIMERA PARTE
¿Por qué política?

Capítulo I. La política

1. El concepto de política 33
1.1. La acción política 36
1.2. El poder político 38
2. Sociedad política y sociedad civil 41
2.1. El juzgar en la política 43
2.2. La cuestión de la identidad política 47

SEGUNDA PARTE
¿Por qué el ordenamiento político?

Capítulo II. El ordenamiento político

1. El concepto de ordenamiento político 53
2. Las formas del ordenamiento político 57
2.1. La norma fundamental 60

Capítulo III. Los medios del ordenamiento político

1. La cohesión 63
2. La legalidad 66
3. La centralización 67
4. La coacción 69
4.1 El desafío terrorista 71
5. La autoridad 73
6. El problema de la soberanía 75

Capítulo IV. Los fines del ordenamiento político

1. La diversidad de los fines 79
2. El fin procedimental de la paz 81
2.1. ¿El fin justifica los medios? 83

Capítulo V. Las normas de procedimiento del ordenamiento político

1. La democracia como norma constitutiva 101
1.1. La regla de la mayoría 104
1.2. El "estado de derecho" 106
2. La justicia como norma regulativa 108
2.1. La regla de la equidad 111
2.2. La regla de la imparcialidad 113

Capítulo VI. Las normas de preferencia del ordenamiento político

1. El principio de libertad 115
2. El principio de igualdad 119
2.1. La regla de la solidaridad 122
2.2. El "estado del bienestar" 123
3. El problema de la legitimidad 126

Capítulo VII. El gobierno político

1. El concepto de gobierno político 131
2. Las formas del gobierno político 134
2.1. El gobierno autocrático 136
2.2. El gobierno democrático 138
2.3 El paradigma pluralista 140

Capítulo VIII. Los métodos del gobierno democrático

1. La democracia directa 145
2. La democracia representativa 147
2.1. El sistema de la división de poderes 150
2.2. El sistema de los partidos políticos 152
2.3. El sistema del pluralismo 155
2.4. El sistema de la opinión pública 157
3. El problema de la gobernabilidad 160
4. Los fines del gobierno político 162
4.1. Las ideologías políticas 164
4.2. La utopía: justificación de un ordenamiento internacional de paz 167
4.3 El mundialismo democrático 173

TERCERA PARTE
¿Por qué obedecer al ordenamiento político?

Capítulo IX. La ciudadanía

1. El concepto de ciudadanía 179
2. Las virtudes civiles 181
3. La ciudadanía intercultural 184

Capítulo X. El problema de la obligación política

1. El concepto de obligación política 191
2. Teorías de la obligación política 193
3. La obligación democrática 205

Capítulo XI. Los límites de la intervención del gobierno político

1. Los derechos y deberes del gobierno 209
2. Los derechos y deberes del ciudadano 212
3. La desobediencia política 218

Bibliografía 223
Fuentes 223
Estudios 228
Manuales 231
Consulta 232

Índice de conceptos 233

En recuerdo de José Mª Valverde

"Es preciso afirmar: que no es exacto hacer depender estos síntomas de la degeneración mental, pues los hallamos en personas no más degeneradas que la mayoría de los neuróticos, y, además, suelen corregirse, e incluso en algunas ocasiones curarse".

S. FREUD, *Obsesiones y fobias*

Nota preliminar

Éste es un libro de introducción a la política. Es una introducción genérica, y más concretamente de los conceptos *generales* de la política. Tiene, pues, por tema los principios y los comportamientos básicos de esta esfera de la experiencia humana: la de la organización de la vida en común. No trata en particular de las ideologías –liberalismo, socialismo, populismo, nacionalismo, etc.–, ni de las formas y técnicas de gobierno; temas más propios de las obras de ciencia política. Es un libro, en definitiva, de *filosofía política*. La sociedad moderna tiene que atravesar la actual revolución tecnológica y socio-cultural (globalización, pluriculturalidad, retorno de las identidades) con unos principios filosóficos mínimos, pero claros y explícitos, sobre qué es y para qué sirve la política y, en especial, la democrática. De la política le interesan más las ideas clave y los instrumentos efectivos que el detenerse en las cifras pasajeras o el debate partidista.

Es necesario, pues, abordar la política desde un punto de vista filosófico para no perder de vista las causas por las que actuamos en la esfera pública, la calidad de las razones y argumentos que utilizamos al hacerlo, y el horizonte de valores o creencias para contrastar lo que hacemos bien o no en esta actuación. Sorprende, a veces, que un autor que ha estado estudiando la política, por ejemplo en su aspecto electoral, termine resaltando al final la importancia de la psicología en aquélla. O, al revés, que quien ha estudiado la política en su vertiente ideológica recabe, a fin de cuentas, en la importancia de la economía. Son sólo ejemplos, como también los de aquellos estudiosos de lo político que no ven más allá de su campo concreto. Por nuestra parte, queremos incidir en esta necesidad de una visión de la política más a vista de pájaro, sin quedarnos con el choque de las opiniones apasionadas ni con las alambicadas interpretaciones de los expertos. Un acercamiento filosófico, como pretende ser el nuestro, busca, en cambio, lo que hay de más general en la política, sus razones de "concepto", para decirlo de manera breve, y ver, tras este análisis, de qué modo las nociones que van apareciendo se enhebran entre sí y responden a exigencias de fondo.

Con esta voluntad de servir de un modo objetivo, a la vez que crítico, al conocimiento de la política, en el presente libro se han desestimado al menos *dos lugares comunes*.

El *primero* es tomar por objeto natural de estudio al Estado mismo. Éste se trata de una forma hoy asentada del orden político, pero que es, sin embargo, de naturaleza histórica y, sin duda, cada vez más precaria. Procede del Renacimiento y no alcanzará, con más que probabilidad, el milenio de subsistencia. Quizá actualmente no haría decir a Nietzsche que el Estado representa "el más glacial de los monstruos". Por lo menos ha dejado de ser el soberano y el ídolo que fue. De los dos grandes mitos de la política moderna occidental, Estado y Mercado, sólo se mantiene firme el último. Además, y en lógica democrática, el Estado está destinado a desaparecer a favor de un ordenamiento internacional de paz, una estructura supranacional que ponga fin no sólo al Estado como forma "provincial" del orden democrático, sino a la misma "razón de Estado", el último reducto autocrático de la democracia. El problema del Estado no es sólo de tamaño, sino de fondo, el de la democracia lastrada aún, en su interior, por este peso de la autocracia. Por consiguiente, en lugar de "Estado"se habla en el presente libro de *ordenamiento político*, un concepto que incluye el orden estatal pero a la vez los que se vayan abriendo paso en un sentido más cosmopolita.

El *segundo elemento* rechazado es más de método: se ha evitado partir de un determinado registro ideológico de la política –hacer, aquí, una filosofía política "liberal", o "republicana", "humanista", "comunitarista", etc.–, o directamente usar un lenguaje partidista de este tipo. Pues el defecto de muchas obras de teoría política no es que sean, a su vez, políticas o escondan algún tipo u otro de politización. Tales sesgos son inevitables e incluso, si se combinan con el rigor y la objetividad, deseables para lograr una sensibilización del lector, o por lo menos para subrayar la importancia de la política. El defecto es que dichas obras constituyen la simple exposición de una ideología política con un aparente disfraz científico. La ideología tiene otros medios para expresarse que una obra de estudio, la cual ha de corresponder con honestidad intelectual a lo que ella misma anuncia. En este sentido, y para evitar la frecuente confusión entre hechos, valores y principios, el lector de este libro encontrará en él expresiones un tanto abstractas, a primera vista, pero que a buen seguro le serán comprensibles y esperamos que útiles. Así, nos servimos de la distinción, en especial, entre "medios" y "fines"; "hechos" y "normas"; "normas" y "reglas"; "normas de procedimiento" y "normas de preferencia"; y "normas constitutivas" y "normas regulativas".

No se trata, sin embargo, de dar a entender que todo en política es cosa de normas. Esto sería, además de ingenuo, totalmente inexacto. Hemos intentado, al hacer un análisis y tener una comprensión filosófica de la política, exponer que toda opción, acción e incluso institución de la política, se reduce, aún tratándose de intereses de poder o de lucha, a una visión o propuesta de la cultura que se expresan con un enunciado, del que se espera comprensión y, muy especialmente, seguimiento por el máximo número de individuos posible. Es decir, que toda forma política básica se puede encerrar en los términos verbales y prácticos de una "norma". Norma es, por ejemplo, que haya libertad en lugar de tiranía, o que la justicia no esté reñida con la eficacia, o que el gobierno lo formen quienes hayan obtenido la mayoría de votos. No son normas en el sentido habitual "ordenancista" de la expresión, sino en este que proponemos, más cultural, del análisis y la comprensión filosófica de una posición política.

Por último, nuestro enfoque *normativista* de la política (para ver ésta en sus formas mínimas razonables) es poco menos que obligado, ya que, como se hace en este libro, insistimos en el valor superior de la democracia sobre la autocracia. En ésta no imperan las normas, sino los hechos en bruto, sean voluntades o cañonazos. En la primera sólo hay, de entrada, unos pocos valores clave: la preferencia de la libertad y la igualdad sobre cualquier otra opción de valor o de poder. Pero, a partir de ahí, todo lo demás se resuelve en procedimientos. El principal de ellos es que sea siempre la mayoría quien gobierne. La democracia es un régimen característicamente "procedimental". Por lo tanto, está necesitado de *normas* que nos recuerden la importancia de los procedimientos y de su cumplimiento práctico.

Desde siempre, a algunos no les interesa recordar este carácter normativo y formal –es decir, altamente culturizado– de la democracia, para así poder descartar interesadamente como "no democrático" todo lo que no encaja con su particular versión de la misma: una democracia calificada, por ejemplo, como "social", o "popular", "liberal", "nacional", "occidental", y muchos otros adjetivos que la recortan, más que la amplían. Por eso, pensar a fondo la política, y a la vez la democracia, como debe hacerse en un libro de filosofía política, continua siendo por partida doble un desafío cuando faltan o fallan ambas cosas.

Introducción

El concepto de filosofía política

A pesar de las reflexiones sobre la política que nos han legado los filósofos de la Antigüedad clásica y del Renacimiento –desde Platón y Aristóteles hasta Maquiavelo y Bodin–, la filosofía no empieza a dedicar una atención especial y sistemática hacia la política hasta algunos autores del siglo XVII preocupados por hacer de ella un objeto del saber metódico y, así, de la ciencia.

El llamado "iusnaturalismo", o fundamentación de las leyes de conducta humana en la naturaleza, constituye la concepción de fondo de los nuevos filósofos políticos, opuestos a convertir sus temas en mero saber probable y finalmente en materia del arte de la disputa, en que vino a parar la tradición aristotélica sobre las leyes y el gobierno de los hombres. Al método tradicional de la *interpretatio* basado en la retórica y en ciertos saberes indiscutidos (*argumenta et loci*), los filósofos del siglo de Galileo oponen también para la política el método de la *demonstratio*, apoyado en la lógica como nueva técnica del discurso y en el descubrimiento del saber a partir de la naturaleza misma. Ese es prácticamente el punto de partida de autores tan esenciales para la filosofía política como Grotius, Hobbes, Locke y Spinoza, en el mismo siglo.[1] Para este último, autor de una ética *ordine geometrico demonstrata*, el saber político debe de quedar libre de ideología y prejuicios en los siguientes términos, aún valederos en nuestro tiempo: "Así, pues, cuando me puse a estudiar la política, no me propuse exponer algo nuevo o inaudito, sino demostrar de forma segura e indubitable o deducir de la misma condición de la naturaleza humana sólo aquellas cosas que están perfectamente acordes con la práctica. Y, a fin de investigar todo lo relativo a esta ciencia con la misma libertad de espí-

1. *Vid.*: H. Grotius, *Sobre el derecho de guerra y paz*, Prolegom., §60; Th. Hobbes, *Del ciudadano*,III, 33, *Leviatán*,I, 15; J. Locke, *Ensayo sobre el entendimiento humano*,IV, 3, § 18, *Ensayo sobre el gobierno civil*, II, 12; B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI, *Tratado político*, I, 4; II, 8.

ritu con que solemos tratar los temas matemáticos, me he esmerado en no ridiculizar ni lamentar ni detestar las acciones humanas, sino en entenderlas (*non ridere, non lugere, neque detestari, sed intelligere*). Y por eso he contemplado los afectos humanos, como son el amor, el odio, la ira, la envidia, la gloria, la misericordia y las demás afecciones del alma, no como vicios de la naturaleza humana, sino como propiedades que le pertenecen como el calor, el frío, la tempestad, el trueno y otras cosas por el estilo a la naturaleza del aire." (*Tratado político*, I, 4)

Pero pronto, no más de un siglo después, el interés de los filósofos por la política se ve doblemente desbordado. Primero, en el siglo XVIII, por la atención creciente hacia la "sociedad civil" y sus leyes primordialmente económicas: es la obra de Mandeville, Ferguson y la llamada *economía política*, desde Adam Smith hasta casi Max Weber. Después, al iniciarse el siglo XIX la filosofía política se verá desplazada por el interés hacia las "leyes de la sociedad" en general. A partir de Saint-Simon y Comte, introductores de la *sociología*, y prácticamente hasta hoy, se reservará para las ciencias sociales el análisis riguroso de los temas asignados clásicamente a la filosofía práctica y "filosofía moral" en particular. La conexión filosófica entre teoría y práctica que existía en la *philosophia practica* de la Ilustración (Hutcheson o Wolff, Hume o Kant) y subsistía entre los autores "utilitaristas" surgidos de la economía política (de Bentham a John Stuart Mill) desaparece del programa de intenciones de los nuevos científicos sociales. Al separar metodológicamente entre hechos y valores, el ser y el deber ser, los "fines" o lo práctico en sí mismo (Práctico *es todo lo que es posible mediante la libertad*, escribe Kant en su primera *Crítica*, B-828) dejan de interesar al conocimiento social. Con Max Weber éste llegará a propugnar el avalorismo o independencia respecto de los valores (*Wertfreiheit*), lo cual convierte toda posible teoría política en una ciencia de los "medios" de la política, o lo que es lo mismo, separa radicalmente el saber político y la propia política.[2] Este neutralismo no formaba parte del despegue moderno de la filosofía política, por muy "demostrativa" que ésta se presentara. Por lo menos como filosofía, una teoría política con semejante pretensión se neutraliza a sí misma.

A causa de este desbordamiento de la filosofía política por las ciencias sociales, esta rama de la filosofía ha tenido que oscilar entre ajustarse a su papel de "metodología" de dichas ciencias –de hecho, desde Aristóteles hasta los tratadistas del Renacimiento, incluído Maquiavelo, el pensamiento político es una suma de

2. M. Weber, "La objetividad del conocimiento en las ciencias y la política sociales", *La acción social: ensayos metodológicos*, 115, 121.

cuestiones que reclaman la investigación empírica como punto conclusivo–, o bien seguir constituyendo un capítulo de la metafísica en cualquiera de sus versiones providencialista, positivista o historicista: la política supeditada, respectivamente, a las leyes divinas, supuestamente naturales o de la historia humana. Mientras tanto, la filosofía política tendrá que esperar para ver recuperada aquella sustantividad descubierta con los iusnaturalistas del siglo XVII y pronto puesta en entredicho por las ciencias sociales de los siguientes siglos, pues sólo ellas podían "predecir" el desarrollo social. Tal recuperación tiene lugar entre los años cincuenta y setenta del siglo XX, tanto por motivos teóricos como extrateóricos. Entre los primeros se encuentra la revalidación de la filosofía práctica después de la insuficiencia del positivismo y de toda supuesta concepción científica para el conocimiento de la acción humana en general.[3] Entre los segundos motivos ha sido decisivo el impacto de la Segunda Guerra Mundial y las ideologías involucradas en el conflicto, que obligaban a replantear tanto la filosofía para la política como la política para la filosofía: Hannah Arendt creía nada menos que ésta se había olvidado casi siempre de la política (*La condición humana*, § 42). En la época mencionada convive, así, un cierto despertar de la autoconsciencia filosófica desde la política –en la obra, por ejemplo, de Rawls, Bobbio o Dahl–, y a la vez de la autoconsciencia política desde la filosofía, en la teoría de Habermas o la misma Arendt, entre tantas y tan distintas contribuciones que no es el caso enumerar. En autores tan arquetípicos para la teoría política como Maquiavelo o antes Abenjaldún, en la *Muqaddima*, ya se daba ese doble aprovechamiento del marco de la teoría, las "lecciones de los clásicos", y el de la práctica, las "lecciones de la historia", del que en adelante se servirán los grandes pensadores políticos.

¿Qué hay que entender hoy por filosofía política? Dice Norberto Bobbio, uno de sus representantes, que se ocupa de averiguar la mejor forma de gobierno, los fundamentos del estado y de la obligación política, así como la función misma del político.[4] La filosofía política, con todo, sólo es una parte de la teoría política. Generalmente ésta se ha dedicado a describir las formas existentes de la política, pero también a discutirlas y proponer, a menudo, fórmulas nuevas. Más que una explícita "filosofía" política se ha mantenido tradicionalmente un discurso aglutinador de "ciencia" e "ideología" políticas a la vez. Y pese a la recuperación de su autoconsciencia, esa confusión con la descripción de hechos o la propues-

3. *Vid*. Th. Adorno *et al*., *La disputa del positivismo en la sociología alemana*.
4. N. Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad*, 59.

ta de valores permanece aún hoy en la filosofía política. Ya escribe Aristóteles que los conceptos de la vida política suelen ser poco precisos (*Etica nicomáquea*, 1094 b; *Política*, 1252 a). A veces ignoramos, en efecto, cuándo un filósofo usa sus conceptos en sentido empírico, a modo estimativo o simplemente los menciona. Aunque es lo más propio de un filósofo que ante todo aclare el significado de sus términos, tan aparentemente oscuros en el lenguaje de la política como "soberanía" y "legitimidad", "hegemonía" y "dominación", "modernidad" y "racionalidad", "pueblo" y "nación", "comunidad" y "estado". Algunos de estos conceptos se utilizan ordinariamente como símbolos o aún mitos, y puede que no quede muy claro, a veces, si el filósofo comparte también este uso.[5]

El lenguaje de la política se compone del discurso propiamente político, los términos, por así decir, de la *ideología política*, y del discurso de la *teoría política*. El primero expresa nuestros actos y creencias políticos y su función es esencialmente normativa. El segundo se refiere a este mismo lenguaje –es un discurso de segundo orden– y su cometido es básicamente metanormativo. La teoría política puede desarrollarse a su vez como *ciencia política*, la "politología" que describe y explica los hechos y las reglas de la política, o como *filosofía política*, el "pensamiento político" –en todo caso ya no es *political science*– que más que someter a verificación empírica el lenguaje de la política trata de analizar y comprender el alcance de sus términos.

En este sentido son por lo menos tres las tareas que pueden asignarse a la filosofía política. Puede ser en primer lugar *filosofía de la ciencia política* (del mismo modo que la filosofía del derecho empieza, según Bobbio, por una teoría de la ciencia jurídica),[6] es decir, el análisis de los conceptos y métodos de la ciencia política. La función de la teoría es aquí aclaratoria: aclarar los elementos de cada concepto, investigar sus conexiones lógicas con otros conceptos y en definitiva ayudar a buscar más precisión y coherencia en el conocimiento de la política. Pero esta función, con ser primordial, no deja de ser metodológica, subalterna en relación con la aportación original, explicativa o comprensiva, de la teoría. El carácter sustantivo, no instrumental, de la filosofía política aparece al configurarse ésta como *filosofía de la política* (lo que en la filosofía jurídica sería la teoría del

5. La recuperación de la filosofía política no ha sido ajena a la necesaria aclaración terminológica en la obra de autores como S.I. Benn, J. Plamenatz, A. Quinton e I. Berlin. *Vid*. T.D. Weldon, *The vocabulary of politics*; M. García Pelayo, *Los mitos políticos*.

6. N. Bobbio, "Filosofía del derecho y teoría general del derecho". *Contribución a la teoría del derecho*, 71 ss.

derecho), un ejercicio que puede reunir las funciones de analizar, valorar críticamente y si cabe justificar los hechos, las reglas y los fines u objetivos de la actividad propiamente política. Esta última función justificativa, quizás la esencial de una filosofía "de" la política, consiste en dar razón –justificar– de los principios presentes de modo explícito o implícito en todos estos momentos de la actividad política. Una vez superada la prueba de su racionalidad ésta podrá considerarse fundamentada. En esta operación no se trata de presentar razones sobre las causas fenoménicas que conducen a protagonizar un acto, adoptar una regla o preferir un valor característicos de la actividad política, sino únicamente sobre las ideas que habrán influido en estas causas y que por eso llamamos principios. No basta con decir, por ejemplo, que la creencia en la superioridad de la raza aria es inadmisible. Debe poder argumentarse racionalmente, aduciendo razones tanto de concordancia con la realidad fáctica como de coherencia lógica y moral. Esa es la tarea del filósofo de la política en relación no sólo con las creencias, sino con las reglas de acción y los actos mismos de la política.

Por último la filosofía política puede ser concebida, con carácter igualmente sustantivo, como una *filosofía del ordenamiento político*. En realidad es una derivación de la modalidad anterior, que se especializa ahora en uno de los objetos fundamentales de su función justificativa. Del mismo modo que la filosofía del derecho se cierra, para seguir con Bobbio, con una teoría de la justicia, la filosofía política bien puede hacerlo con aquella que es seguramente, desde Platón, la más continuada dedicación del pensador político. Esta es la justificación del ordenamiento político, o reconstrucción racional de una forma para el orden político. Al filósofo le corresponde más bien justificar el ordenamiento político en sí mismo, antes que postular un contenido u otro del orden político o pasar a describir su organización efectiva, lo que corresponde al ideólogo y al científico de la política, respectivamente.

Atender a la cuestión de un modelo racional previo a todo orden y organización de la política nos traslada al centro de la formulación de las tres preguntas fundamentales del pensamiento político:

¿Por qué política y no otra cosa?

¿Por qué ordenamiento político y no ningún orden?

¿Por qué obedecer al ordenamiento político?

La ciencia política como tal no tiene respuesta a estas preguntas, pero tampoco debe la filosofía buscarla en la ideología. Si el filósofo moral, valga la comparación, no ha de ser un moralista, el filósofo político no ha de ser un ideólogo que

sustituya el análisis y la argumentación por la arenga bajo una jerga académica. Es cierto, como ha dicho Bobbio de la ciencia política, que la filosofía política tampoco es totalmente neutral frente a las creencias políticas.[7] Pero si Bobbio lo atribuye a una casi ineludible elección entre unos u otros valores determinados de la política (al estudiar los "medios" el científico no tarda en confrontarse con los fines o valores de la política), desde otro punto de vista puede pensarse que el compromiso de quien se preocupa por las formas racionales de la política es ante todo y debe ser sólo, en consecuencia, con la política misma, y no con alguno de sus contenidos, por más próximo que se sienta a él. Del mismo modo que el filósofo moral, sin ser moralista, no puede evitar ser un "moralizador", en tanto que ayuda a la reflexión ética y contribuye al interés por la moral, el filósofo político, en tanto que influye en la reflexión política y el interés por lo político, no puede librarse de su papel como "politizador". La neutralidad del filósofo se rompe con la política misma y este es todo el partido que como filósofo puede permitirse. Bajo el totalitarismo o, por lo contrario, en una sociedad apolítica, este compromiso de quienes ejercen el juicio político y recuerdan la existencia de la política puede ser el más arriesgado de los partidismos.

Spinoza fue el primer filósofo político que se propuso mantener la independencia ideológica en el plano de la teoría. La moral y la política se deducen del conocimiento y la razón. No hay "pecado" en el estado natural del hombre, y si éste busca con su entendimiento el estado político es para que la pasión y los prejuicios dejen de disputarle a la ciencia el control de lo que al hombre le conviene.[8] Por eso cuando Spinoza exalta a Salomón lo hace como sabio y no como profeta. Y pese a todo no se puede decir que este autor fuera un escéptico o un neutral frente a la política racional y el ejercicio autónomo del juicio político. Entre los precursores de la recuperación moderna de la teoría política volveremos a encontrar un ejemplo de independencia intelectual y compromiso a la vez con la política en la obra de Hans Kelsen, del que este libro es en buena parte deudor y de quien el mismo Bobbio ha recogido ideas.[9] Influido directamente por el pensamiento de Georg Jellinek, que se propuso, a su vez, una teoría del estado estrictamente jurídica (la "teoría general del estado" no debía ser una "sociología del estado"), Kelsen

7. N. Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad*, 59-60. *Vid*. también: A. Quinton, *Filosofía política*, 8-9.
8. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, V.
9. R. A. Métall, *Hans Kelsen. Leben und Werk*, 63 ss; A. Janik, S. Toulmin, *La Viena de Wittgenstein*; N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, 241 ss.

elabora una teoría formal del derecho y de la política que prescinde asimismo de la sociología (exenta de metodología, impide captar el aspecto "normativo" de política y derecho) y especialmente de los postulados tradicionales iusnaturalistas. Éstos son los que impiden distinguir, en una y otra disciplina, entre las esferas del "ser" y del "deber ser" que subyacen particularmente en sus normas.[10] Sociología y metafísica, pues, o ideología –en el peor sentido de la palabra– y valores, son obstáculos en el esclarecimiento, respectivamente, de la política y el derecho como un conjunto de normas y de la ciencia jurídica y política como un conocimiento objetivo. Pero la ciencia jurídica no puede convertirse en una "política jurídica" ni la ciencia política en una "política" simplemente. La debida cautela frente a los valores lleva a distinguir aquí radicalmente entre una tal *Política*, en realidad una rama de la ética, puesto que se ocupa de los fines o valores políticos, y una *Teoría general del estado*, que no se preocupa, como ciencia, del "estado mejor" ni de los fines en suma del estado, sino del "estado posible": de saber qué y cómo es el estado, al margen de sus fines específicos, materia de la ética.[11] No es que la teoría formalista del ordenamiento político que suscribe Kelsen pretenda ser neutral frente a la política, ni aún zafarse del compromiso con ciertos valores básicos. Lo que quiere evitar es la irracionalidad de los valores en una época tan turbulenta como la del triunfo de las ideologías totalitarias, que incluso hicieron mella en autores de la talla de Carl Schmitt o Vilfredo Pareto. Su prevención, como Spinoza mucho antes, fue en realidad contra el extremismo ideológico: "La lucha en cuyo transcurso la democracia vence a la autocracia es una lucha conducida en gran parte en nombre de la razón crítica contra las ideologías que apelan a las fuerzas irracionales del alma humana."[12]

Una observación, entretanto, sobre el ambiente intelectual en que Hans Kelsen –al que seguiremos citando en estas páginas– empezó a desarrollar una teoría política expresamente al margen de la ideología. Kelsen intervino de modo directo en la redacción de la primera constitución democrática de Austria (1920), introduciendo en ella la original idea de un tribunal constitucional que velara por su correcto cumplimiento. Esto sucedía poco después de la Primera Guerra Mundial, que arrastró consigo al imperio de los Habsburgo, y al mismo tiempo

10. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, Prólogo, VIII; *Teoría pura del derecho*, Prólogo a la primera edición; I,1; A. Carrino, *L'ordine delle norme. Stato e diritto in Hans Kelsen*, caps. 3-4.
11. *Ib*., 50-51, 58-59.
12. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, 246.

en coincidencia con la madurez de la *Sezession* o modernismo cultural vienés, teñido ya por los primeros síntomas del totalitarismo. Una exigente concepción como la de Kelsen comprendía, así, el compromiso práctico con la democracia, frente a la autocracia de la época anterior, y el compromiso teórico con la ciencia, ante el extremismo ideológico que condujo a la guerra europea y habría de llevar pronto al nazismo. Esta actitud se refleja tanto en su obra de jurista como de investigador, y a ella pudo contribuir también la pertenencia de este autor a la cultura del modernismo vienés, de importancia excepcional para el pensamiento contemporáneo.[13] Esta cultura ha sido tachada, no sin motivo, de formalista y burguesa. Pero lo fue igualmente en razón de su distanciamiento frente al imperialismo y a la exaltación de la cultura de los valores, que tenían al yo idealista e impositivo como resorte ideológico fundamental. La nueva cultura vienesa vino a ejercer una operación de descentramiento del yo en la visión del mundo, a partir, sobre todo, de la epistemología fenomenista de Mach (el yo como "complejo de sensaciones") y de la teoría psicoanalítica de Freud, en que el psiquismo aparece constituido en lo esencial por la actividad inconsciente. En el pensamiento político y jurídico de Kelsen aparecen no pocas huellas de este movimiento intelectual, tan disonante en la propia tradición universitaria alemana. Un régimen de libertad, según este autor, funda la obediencia política en móviles racionales y trata de elevar, en todo caso, los problemas políticos al nivel de la autoconsciencia. El autoritarismo, en cambio –siguiendo el esquema freudiano–, confía poder ocultar estos problemas en la zona de lo reprimido y promueve una obediencia a la autoridad de forma inconsciente, lo que hará particularmente explosivo a este régimen (Cap. II,2)*. La clave freudiana se encuentra incluso a la hora de referirse al complejo concepto de la soberanía: "También la doctrina de la soberanía del pueblo, aunque muy sutilizada y espiritualizada, es una máscara totemística." (Cap. III,6)[14]

13. Algunos de sus destacados representantes, además de Kelsen y Verdross en la ciencia jurídica: Kraus y Musil (prosa), Von Hoffmannsthal y Trakl (poesía), Mahler y Schönberg (música), Klimt y Kokoschka (pintura), Wagner y Loos (arquitectura), Mach y Schrödinger (ciencia), Wittgenstein y Carnap (filosofía), Bauer y Hilferding (ensayo político), Von Hayek y Popper (ensayo social), Von Mises y Schumpeter (ensayo económico), Freud y Adler (psicoanálisis). *Vid.*: A. Janik, S. Toulmin, *La Viena de Wittgenstein*; J.M. Valverde, *Viena, fin del imperio*.

14. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, 247-248.

* Todos los paréntesis en los que no se indique título o autor, remiten al capítulo y apartado de este libro donde se trata el tema con mayor profundidad.

Pero volvamos a nuestra relación de la filosofía con la política. Nos detendremos, primero, en una consideración de fondo de los esquemas posibles de filosofía política, para corroborar, finalmente, el adoptado en el presente libro. La religión, la metafísica y la ideología –la noción falsificada de la realidad– han constituido la rémora tradicional de dicha clase de filosofía. Es por ello que la recuperación moderna de esta especialidad filosófica se hace en nombre, frente a todas aquellas, de la *filosofía práctica*. El propio Kelsen, sin reclamarse aún de ella, desarrolla al mismo tiempo su teoría jurídica y política, y en las sucesivas ediciones de la *Teoría pura del derecho*, su obra fundamental, se hace cada vez más evidente su interés también por la teoría moral. Las tres disciplinas de la filosofía práctica desde la época clásica del iusnaturalismo, de Grotius a Kant,[15] se vuelven a mantener más o menos ensambladas en pensadores tan relevantes para nuestro caso como Rawls y Dworkin, Von Hayek y Nozick, Hare y Ross, Habermas y Höffe. Al modo de cada uno, moral, política y derecho vienen a ser distintas proyecciones de una misma razón práctica.

El problema, sin embargo, es la brecha abierta por la complejidad social del mundo moderno en el mismo concepto de racionalidad práctica, lo que afecta al estatuto de cada una de las citadas proyecciones y a su relación entre sí. Ante el hecho, pues, de distintas clases de racionalidad práctica, la propia teoría política, en nuestro caso, tiene que disponerse a elegir entre alguna de ellas y resignarse a estar en una donde puede que no estén la teoría ética o la teoría jurídica. Examinemos las tres sucesivas configuraciones institucionales de la filosofía de la razón práctica. En el modelo ilustrado de *Philosophia practica* la teoría kantiana de la razón pura consigue separar entre una racionalidad hipotética, la de las leyes y costumbres donde el hombre no es autónomo (se comporta bajo condicionantes), y otra racionalidad categórica en la que ética, política y derecho pueden estar pese a todo juntos y compartir la acción incondicional propia de la autonomía. Pero esto ya no es posible en el modelo de la *Economía política*. Proyecto económico y fines políticos o morales deben ir juntos para un Mill o un Marx.[16] No así para Max Weber y su teoría de la acción social. La política, como la economía, pertenecen a una racionalidad teleológica o de ajuste entre fines y medios, mientras que la ética o la religión se contentan con una racionalidad de

15. *Cf.* como colofón de época y tema: I. Kant, *En torno al tópico: "Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"*, en *Teoría y práctica*.
16. K. Marx, *Manuscritos sobre economía y filosofía*, Prólogo; *Tesis sobre Feuerbach*, I

valores. Desde Max Weber se da por aceptada en muchos autores esta divergencia en la razón práctica. Así lo recoge la *Teoría crítica*, a partir de Adorno y Horkheimer, y como epígono de ella la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas.

Los tipos posibles de racionalidad práctica son para este pensador los que se derivan de los *usos* posibles de esta racionalidad ante la clásica pregunta kantiana: *¿Qué debo hacer?*. Así, por ejemplo, una teoría política tendrá que elegir su modelo de conocimiento entre las tres opciones de respuesta a dicha pregunta. El "uso pragmático" de la razón práctica responde mediante instrucciones (imperativos hipotéticos, en el lenguaje kantiano) para decidir el *medio más adecuado* de acción. El "uso ético" se preocupa, en cambio, del *fin bueno*, para lo que pasa a adoptar imperativos categóricos que, como condicionados a fines, vienen a ser recomendaciones más que mandatos incondicionales. En el "uso moral" sí se utilizan éstos, puesto que la razón práctica trata de decidirse, entre los fines, por el más *justo*. Los tres usos se corresponden, respectivamente, con las tradiciones utilitarista, aristotélica y kantiana de la filosofía práctica, extensibles a la filosofía política también.[17] La economía, la política y el derecho han oscilado casi siempre entre los dos primeros usos citados, es decir, alrededor de una "racionalidad instrumental". Las morales de tipo universalista –con preceptos de los que se puede argumentar su universalidad–, como la formulada por Kant, encajan en el último uso. Ahora bien, para Habermas, en su transformación lingüística de la filosofía de Kant, el uso moral de la razón práctica debe fundamentarse en una "racionalidad discursiva", puesto que la razón es lenguaje o discurso comunicativo, y sin por ello tener que abandonar el clásico principio de la universalidad. De este modo, no sólo la moral, sino el derecho y la política, como discurso que son, podrían participar de esta misma racionalidad discursiva y ya no instrumental o guiada por la estrategia.[18]

Esto mismo dispuso Kant en relación con la racionalidad categórica. ¿Pero cómo hacer entonces, desde un modelo aún no comunicativo de razón práctica, que los preceptos, por ejemplo de la política, no se vuelvan en realidad imprácticos? Pues, según Kant, toda norma política y legitimidad pública dependen en suma del dictado de la razón práctica de cada uno.[19]

17. J. Habermas, *Erläuterungen zur Diskursethik*, 100-118.
18. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 138 y 151 ss.
19. I. Kant, *Sobre la paz perpetua*, 58; *Teoría y práctica*, 36-37.

La clase de filosofía política que se hace depende del tipo de principios que se siguen: de si éstos son o no racionales y si pertenecen a una u otra clase de razón práctica.[20] Aunque la mayoría de filósofos políticos contemporáneos se declaran partidarios de la racionalidad –se supone que el sujeto de la política es un agente racional–, hay quienes sostienen un estándar universal de la racionalidad y quienes no lo suscriben así. Esto da lugar a las dos líneas básicas del pensamiento político y ético contemporáneo: aquel, en el primer caso, que orienta la teoría en el sentido de una reconstrucción normativa de modelos para la ética y la política, y aquel otro, en el segundo caso, que concibe la teoría política y moral como previamente generada por alguna forma de cultura no necesariamente traducible en términos de modelo racional, como el mercado, una comunidad cultural dada o un sistema vigente de valores políticos. En la línea del *enfoque constructivista* destacan, en esquema, la política discursiva de Habermas, el liberalismo político de Rawls, el marxismo analítico de Elster y la teoría de la elección racional de Sen, entre otros. En la línea del *enfoque generativista* se incluiría el comunitarismo conservador de MacIntyre, el comunitarismo liberal de Walzer, el liberalismo ético de Dworkin y el liberalismo económico de Von Hayek, para citar sólo un representante de cada conocida teoría.

En las páginas que siguen, encaminadas a identificar la filosofía política con la elaboración de una teoría del ordenamiento político, se ha optado por un enfoque del tipo constructivista citado, sobre elementos libremente recogidos del normativismo político de autores como Hans Kelsen, principalmente, y Norberto Bobbio. Lo que aquí se persigue es deducir la teoría política a partir de normas, no de la descripción de hechos (sean naturales o sociales) ni de valores, sean los que sean. Esta otra opción, la descriptivista, acaba por inclinar la teoría hacia la ideología, noción falsificada de la realidad que invalida a la teoría como forma de conocimiento. Y, más en particular, se contradice con una teoría de la democracia, que es siempre un procedimiento. Si la pureza es inmanente a la teoría, se ha de intentar, mejor, enjuiciar la política en su formalidad, o, lo que es igual, por sus normas más generales, sus principios y directrices más comunes. Pues en política los hechos como tales son inexistentes, y los valores existentes no son los mismos para todos ni se perciben de la misma manera. El descriptivismo está pendiente a toda hora de estos "hechos" y "valores" y por eso no

20. E. Gellner, *Reason and Culture*, 92

puede ser el mejor método para la objetividad del conocimiento. Dicho de otra forma: supone depender aún del juicio subjetivo y dejar un resquicio abierto a la ideología. Un normativismo no doctrinal, como el aquí seguido, creo que escapa mejor de este peligro.

En una breve primera parte del libro se expone el concepto mismo de *política*. Las dos siguientes desarrollan el concepto de *ordenamiento político* y de la *obediencia* frente a éste. La bibliografía y puntos de vista acerca de la política son de un volumen inacabable para un trabajo como el presente. El autor se ha limitado a exponer en cada capítulo su pensamiento explícito sobre la materia y se ha detenido allí donde debe darse paso, mejor, a la ciencia política, o podría iniciarse ya la ideología.

PRIMERA PARTE

¿Por qué política?

Capítulo I

La política

1. El concepto de política

Existen muchas definiciones de la política. Para su término medio es el "arte de lo posible". De hacer posible, desde un extremo realista, lo que meramente hay, o de hacer posible, desde el idealista, lo imposible mismo. Pero si atendemos al término medio de las experiencias vividas, no de la teoría, la política parece más bien el arte de "hacer imposible lo posible".

Desde la clásica definición de los griegos, la política es el arte o técnica de la *polis*, el lugar donde viven juntas muchas personas. Aunque no es el arte sólo de vivir juntos, sino de vivir juntos bien. También el resto de animales "conviven", pero los humanos, políticos por naturaleza (el hombre es *politikon zóion*, recuerda Aristóteles),[1] buscan además "vivir bien". Este objetivo, y la actividad de participación (*politeyesthai*) entre todos conducente hasta él, es lo propio de la vida política y lo constitutivo de la *polis* como tal, que no se resigna al agrupamiento, porque es mejor vivir juntos de modo sensato y autosuficiente.[2] Pero desde la formación del estado moderno los autores se inclinan por una definición más realista de la política (es lucha por el poder del estado, según Max Weber),[3] cuando no, con Maquiavelo, por definiciones abiertamente negativas: es el arte de mantener a la gente en la convicción de que se la gobierna por su interés (*El príncipe*, XXI). Si bien de modo más detallado y menos parcial habría que distinguir un triple aspecto de la política. Es muy distinto decir: "La política de nuestra empresa es la más acertada", "La política de Franco fue dictatorial" y "La política intere-

1. Aristóteles, *Política*, 1253 a; *Etica nicomáquea*, 1169 b.
2. Aristóteles, *Política*, 1280 b-1281 a.
3. M. Weber, *Economía y sociedad*, 2ª parte, IX, IX, 3.

sa poco a los conformistas". En el primer caso la política es una relación específica de gobierno (*policy*). En el segundo nos referimos a un conjunto de estas relaciones específicas con carácter relativamente estructurado (*politics*). En el último se trata, más allá de una clase u otra de gobierno o de régimen político, de una forma de acción y de organización general de la sociedad (*polity*, y en la Grecia clásica *politeia*).[4]

La política es cada una de estas cosas por separado o incluso todas a la vez: una clase de relación, de red de relaciones y de sistemas, en último término, para establecer relaciones. Puede entonces que la nota común sea un tipo particular de relación, basada, como veremos, en la acción y el poder, elementos no tan destacables en otras relaciones humanas. Pero la política es antes, en cualquiera de sus acepciones, una forma de relación que se ejerce, en mayor o menor apertura, hacia el público, si no deliberadamente en público. Cualquiera de sus normas y principios, o de sus hechos y valores, dependen de una u otra forma de un testimonio, y sobre todo de la posibilidad de discutir entre testigos. La política es, por antonomasia, *res publica*: el conjunto de los asuntos públicos que precede al ordenamiento político, la *civitas*, y su constitución, el *status civilis*. Es claro, mientras, que no hay nada público donde no hay nada privado, la *singulorum utilitas* de los clásicos. Pero también que no le es posible a un grupo de personas actuar por *utilitatis comunione* sin recalar en el espacio de lo público y encontrarle un orden propio.[5] Allí donde vemos aún, desde el mundo griego hasta la formación de la Europa de los estados, una clara separación entre lo público y lo privado (*polis* y *oikos*, *res publica* y *domus*, *ius publicum* y *ius privatum*), se impone en la Edad Moderna esa mutua relación entre ambas esferas de la acción humana. Con el estado nacional empieza propiamente la organización pública de lo privado, hasta el punto que cada ámbito viene a definirse en función del otro.[6] Pero no hasta el extremo de consentir por mucho tiempo la primacía de lo público sobre lo privado, como en la democracia ateniense, ni de lo privado sobre lo público, como en los regímenes tiránicos.

El fenómeno del desapego de la política ("No todo es política") no hace a menudo sino recordar este moderno reclamo del equilibrio. Se trata de limitar lo público en lo privado, aunque éste se relacione con aquél, como nos recuerdan

4. R. Dahl, *Análisis político moderno*, caps. 1-2.
5. M.T. Cicerón, *Sobre la república*, I, 41, 48; B. Spinoza, *Tratado político*, III, 1.
6. H. Arendt, *La condición humana*, 37 ss.; "Truth and politics", en *Between past and present*.

los "apolíticos" que, a pesar de todo, se dirigen al poder público para que les trate como clientes o consumidores en sus intereses privados. Pero existen otros dos fenómenos del llamado, por Bobbio, "reflujo político", que niegan en el fondo de su posición la existencia misma de lo público.[7] Son, ahora, quienes renuncian a la política ("La política no es de todos", lo contrario de un régimen democrático) y quienes finalmente la rechazan ("La política no vale la pena"), bien por egoísmo, bien, quizás, por una idea iluminada de la caridad. La política, sin embargo, es más que una relación de gobierno, y su existencia se explica por algo más que por los problemas que acarrearía su inexistencia. La política no puede ser ignorada sin que repercuta globalmente en perjuicio de lo público. Además, si éste falta o es puesto en entredicho, ¿cómo prosperaría una alternativa a la política?

¿Por qué hay *ser* y no más bien nada?, se preguntaba Leibniz. ¿Por qué *deber* y no otra cosa?, continuaba Kant. El primero aducía el motivo de una "razón suficiente". El segundo el interés de una "razón práctica". Pero queda todavía: *¿Por qué política y no algo distinto*? Es la primera pregunta que ha debido hacerse el filósofo de la política; aunque ni el filósofo suele plantearse una cuestión tan práctica ni el político una tan teórica. Pregunta tan radical o queda sin respuesta o se contesta, más a menudo, dispuestos a acabar con toda duda. La que se quiere dar aquí es un término medio. Imaginémonos estar bajo una ocupación enemiga que nos hace callar y priva salir de casa. Justo lo que echamos en falta es la política en su condición esencial: romper la soledad y el silencio. El salto a lo público es lo que hace que exista la política y no otra cosa.

La palabra y la acción nos constituyen como personas. Luego sin relación con los demás no seríamos nosotros mismos. Sólo esta necesidad de lo público, que nos pone en tensión con el mero presente y lo estricto particular, justifica seguramente la existencia de la política. No creo, pues, que a la pregunta *¿por qué política*? pueda contestarse con otro *porque* que éste, ya que no cancela al menos la discusión sobre lo que cada uno tiene derecho a esperar, después, de ella. Lo que cuenta en la política no es tal o cual relación con los demás, sino el ser una determinada esfera de relaciones, a la que llamamos ámbito de lo público. Así, un "secreto de estado" es la negación misma del ordenamiento político, que excluye, como político, lo privado. Cuando definimos *a priori* el objeto de la polí-

7. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 96 ss.

tica se subestima también esta condición esencial de lo público, a la par que rechazamos otros objetos posibles de la misma.

Puede que los actos de la política no sean tan perfectos como las obras de la cultura y no nos hagan sentir tan inmortales como lo hacen éstas. Los actos, a diferencia de las obras, no sobreviven a su realización, ni tienen siempre un autor declarado. La acción es efímera, y materialmente tomada es de una "contingencia desoladora", como dijo Kant de los hechos en la historia. Con razón, pues, la política nos recuerda, a diferencia de la cultura, nuestra condición de mortales. Pero existe, o debiera existir, para hacer mucho más humana nuestra condición también de vivientes, algo que no consiguen arte y ciencia por sí mismos. Por eso, aunque las obras de la cultura sean más duraderas que los actos de la política, lo que hace que exista ésta es tanto o más duradero que aquellas.

1.1. La acción política

La política pertenece al espacio de lo público. Las relaciones entre individuos o grupos que tienen lugar en ella pueden poseer muy distintos fines, pero manifiestan dos caracteres constantes: se generan con la acción y constituyen formas de poder entre los sujetos implicados.

Políticos, ideólogos y teóricos del siglo XX han insistido en la idea y hasta el fin primordial de la acción –la "acción" del partido, de las masas, del gobierno– como configuradora no sólo de cada nueva política (*policy*), sino del propio régimen político (*politics*). En realidad la gran transformación social iniciada en el siglo XIX –la sociedad industrial de masas y de partidos– había ya introducido la acción como medio ineludible de la política. El movimiento obrero no veía un instrumento mejor para su lucha, lo mismo que la burguesía para sus partidos y la vieja nobleza para su estado.[8] Pero los griegos habían descubierto mucho antes el carácter central de la acción, la *praxis*, en las relaciones de la política. Es muy distinto el vivir activo (*práttein*) del vivir de cosas (*poieín*).[9] Sólo el primero se identifica en el ser humano, que no se conforma con "hacer cosas", con el acto

8. M.D. Biddiss, *The age of the masses. Ideas and society in Europe since 1870*, 107 ss.; A.J. Mayer, *La persistencia del Antiguo Régimen*, 125 ss.
9. Platón, *Cármides*, 163 b-d.

mismo de vivir: "La vida es acción, no producción", escribe Aristóteles.[10] Porque sólo la acción, a diferencia de otras actividades, es capaz en el hombre de preguntarse por sí misma y disponernos, así, ante el orden superior de los principios. La vida activa es la vida misma, pero eso no dejaba de remitirla para los griegos a la vida teorética, la del conocimiento de los principios. La in-quietud de una no era percibida como lo opuesto a la quietud (el *otium*, la *skholé* socrática) de la otra. Incluso para la *vita contemplativa* medieval el pensar y la oración, si bien no eran *facere*, sí eran concebidos como una forma, y aún la mejor, del *agere*.[11]

Con el Renacimiento y la expansión burguesa se prepara la verdadera oposición entre la vida activa y la contemplativa. El pensar es la inacción y la acción el puro hacer: la confusión generalmente de ésta con la labor y ésta a su vez con el trabajo. De suerte que cuando el hombre termina su tiempo de trabajo y deja de ser *animal laborans* pasa a convertirse en un ser "inactivo".[12] La acción, mientras tanto, entendida como aquella *praxis* asociada clásicamente al habla y a la vida pública, se ha transformado en el privilegio de unos pocos: los que viven "para" la política o "de" ella misma, ambas cosas desconocidas en la democracia antigua.[13]

No obstante, entonces y después la acción comparte el mismo puesto preferente en la política, aunque haya cambiado el cometido y el entorno de los agentes en la esfera pública. Cabe, pues, preguntarse ahora por las categorías de la acción misma. Palabra y acción, recuerda Hannah Arendt, son las dos principales realizaciones de la condición humana.[14] De hecho son dos modalidades de la vida activa que, a diferencia de otras, están enlazadas entre sí en su mutua función de insertarnos en el orden humano. Permiten la aparición de cada uno en la esfera pública (nos presentamos unos a otros como individuos, no como objetos físicos) y en el mismo acto permiten que nos presentemos como diferentes en lugar de meramente distintos. La labor o el trabajo no pueden cumplir este papel de revelación personal que cumple la acción. Ésta y la palabra son, pues, las únicas actividades que ningún ser humano puede rechazar sin dejar al mismo tiempo de ser humano. La identidad individual y la relación con los demás sólo pueden ocultarse si

10. Aristóteles, *Política*, 1254 a; *Etica nicomáquea*, 1140 a.
11. J. Le Goff, *Tiempo, trabajo y cultura en el Occidente medieval*, 45 ss.
12. H. Arendt, *La condición humana*, 344 ss.
13. M. Weber, *El político y el científico*, 95 ss.
14. H. Arendt, *La condición humana*, 200 ss.

se opta por el silencio y la pasividad. Y aunque sin el habla la acción pierde todo su carácter personal, posee unas características esenciales que aquélla no tiene: ante todo la acción es la capacidad para comenzar algo nuevo. Ella, mediante la voluntad, nos confiere la posibilidad de empezar una relación en el mundo y de pensar que ésta constituye una iniciativa, es decir, que somos libres. Hay otras categorías de la acción. Como espontánea es, en rigor, impronosticable, y como acto, irreversible. A diferencia de la labor y el trabajo, es igualmente intangible, e ilimitada, pues toda su "productividad" consiste en liberar procesos de relación que desembocan en la política. Por eso, por ser ajena a los resultados tangibles, es en último término la más frágil de las actividades humanas. El remedio contra esto fue hallado por los griegos en la misma política, que debía ser no sólo el lugar del gobierno, sino del reconocimiento público del gobernante y de su memoria en el tiempo.[15]

La acción es la condición específica de la vida política. No es una simple disposición de medios, la "acción instrumental" con la cual la política se contradice como actividad pública.[16] Ni es tampoco, por otro lado, una forma de "intercambio de información" en la sociedad mediática, con lo cual se contradice en definitiva como actividad.[17]

1.2. El poder político

La política es un conjunto de relaciones caracterizadas por la acción, pero también por el poder, e incluso la confundimos a veces con el "espectáculo del poder". La acción política tiene como distintivo último la obtención y el ejercicio del poder en una sociedad determinada. ¿Pero qué clase de poder es éste?

Los iusnaturalistas del siglo XVII pensaron en el poder de un modo sustancialista, como la posesión efectiva de una capacidad y unos medios para conseguir ciertos fines materiales o por lo menos obtener de los demás los efectos psicológicos buscados. Sin embargo la teoría contemporánea tiende, desde Weber, a

15. Aristóteles, *Política*, 1284 a.
16. M. Horkheimer, Th. W. Adorno, *Dialéctica de la Ilustración*, 82-85; J. Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, I, 3; IV, 2.
17. E. Gellner, *El arado, la espada y el libro*, 292.

pensar en el poder de un modo formalista.[18] El poder es una forma de relación entre dos o más sujetos en la que algunos pueden determinar el comportamiento de otros. En realidad eso no ocurre sólo en la política. A lo largo de la historia es difícil encontrar una sociedad con un solo centro de poder. Casi todas las sociedades son policráticas, porque el poder no se concentra en una sola clase de relación humana. Hay varias clases de relaciones y por lo tanto de poderes.[19]

Es difícil distinguir entre los poderes atendiendo a criterios puramente descriptivos o valorativos, como ha hecho la filosofía política desde Aristóteles hasta su recuperación moderna. Parece más claro seguir el criterio analítico de considerar la función que ejerce cada poder, su objetivo específico y sobre todo los medios a través de los cuales consigue el fin propuesto. Según estos medios las tres clases esenciales de poder social son el poder económico (el medio es la riqueza), el poder ideológico (el saber o control mental) y el poder político (la fuerza), que Hobbes denominaba respectivamente *libertas*, *religio* y *potestas* (*Del ciudadano*, Introd.). Cada clase de poder constituye un subsistema social, pero contribuye, a su modo, separando entre ricos y pobres, expertos e ignorantes, fuertes y débiles, a mantener las relaciones de desigualdad en el sistema global y a perpetuar en él las ocasiones de conflicto. Con todo, si algún poder caracteriza tradicionalmente en la sociedad al grupo dominador éste es el que posee la fuerza física: el poder político.

El poder político tiene, en cuanto a sus medios, la condición necesaria de la fuerza física y la condición suficiente de tener el uso exclusivo o monopolio de los medios coactivos. El estado moderno, desde Hobbes y antes Maquiavelo, no sólo va acompañado por la idea de la primacía del poder político: se entiende además que éste es el poder por excelencia.[20] Controla con la fuerza al resto de poderes y ésto lo hace superior a ellos. Aunque tal cosa no presupone que, fuera de este orden de los medios, el estado siga distinguiéndose por el poder coactivo y en exclusiva. El ordenamiento político tiene también otros fines, además o en lugar del ejercicio de la fuerza, como veremos (Cap. IV,1).

El poder es la capacidad de hacer cumplir la propia voluntad y lo que caracteriza esencialmente al poder político es que puede hacerlo mediante la amenaza de la fuerza. El ordenamiento político no puede evitar seguramente la exis-

18. G. Marramao, *Poder y secularización*, 129 ss.
19. D.D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 42-45.
20. M. Weber, *Economía y sociedad*, 2ª parte, VIII, 2.

tencia de estafadores y objetores de impuestos, pero sí que continúen a sus anchas después de ser condenados: puede embargar sus bienes o llevarlos a la cárcel. Y esta naturaleza inevitable del poder político es lo que hace que los sujetos implicados en él mantengan una relación muy diferente a la que tienen en otros ámbitos del poder. Aristóteles y Locke pensaron que las tres relaciones básicas del poder son las que se establecen entre padre e hijo (poder paternal), amo y esclavo (poder patronal) y gobernante y gobernado (poder civil), cuyas formas corruptas dan lugar, respectivamente, a la política paternalista, despótica y tiránica.[21] La relación política fundamental es ésta de gobernante con gobernado, que es una relación de superior a inferior –de fuerte a débil– marcada sobre todo por la disposición del uso de la fuerza. La relación entre gobernante y gobernado no consiste sólo en que uno tiene el derecho de mandar y otro el de obedecer, sino en que el primero posee los medios para ser obedecido a la fuerza por el segundo.

A partir de esta relación básica el poder político puede ser observado como un flujo en dos direcciones por la línea vertical: en el sentido de arriba hacia abajo, como es propio del poder autocrático (la relación del soberano o el déspota con sus súbditos), y en el sentido de abajo hacia arriba, que corresponde al poder democrático (la relación entre ciudadanos y gobernantes elegidos). La misma doble dirección ha sido recogida por la teoría política: trazada a partir del estado como algo anterior a los individuos (*ex parte principis*) o a partir del conjunto de éstos hacia los poderes públicos (*ex parte populi*).[22] El tratamiento de los temas será distinto en orden y contenido según se analice la política desde lo alto o desde lo bajo del poder. En un caso priman los relativos al gobierno y su legitimidad; en otro los relacionados con la ciudadanía y sus derechos.

21. Aristóteles, *Política*, 1252 a; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, I, 2. Una interpretación original es la de Carl Schmitt: la relación básica de la política es la de "amigo-enemigo" (*El concepto de lo político*, 56 ss.). No deja de ser una tesis realista (no habría poder político si no hubiera antes conflictos que resolver), pero insuficiente: del reconocimiento del conflicto no se sigue que haya de resolverse a disputa abierta o con la guerra a muerte.
22. *Vid.*, respectivamente: Aristóteles, *Política*, 1253 a, y J.-J. Rousseau, *El contrato social*, I, 5.

2. Sociedad política y sociedad civil

La acción y el poder político tienen su origen en la sociedad: no podría ser de otro modo. Igualmente ambos influyen en el conjunto de la sociedad. Pero no todo en la sociedad es política ni depende estrictamente del ordenamiento político. Hay incluso formas de organización con su gobierno propio (hasta organizaciones con carácter público) que no pertenecen a esta esfera de lo político. A la sociedad en tanto que dependiente de un gobierno político la llamamos sociedad política, y al resto de ella, por oposición, sociedad civil.

La relación entre la sociedad política ("estado") y la sociedad civil ("sociedad" sin más) ha sido concebida de muy distintas maneras. Para la mayoría de autores lo no-estatal es lo pre-estatal: la sociedad civil es lo que está antes de la sociedad política, bien como un paso previo, bien como una condición independiente todavía de ésta. En la primera interpretación se encuentran los pensadores con una visión organicista o globalizante del sistema político, por ejemplo Aristóteles, Bodin y Hegel. En la segunda hallamos los pensadores iusnaturalistas (desde Hobbes hasta prácticamente Kant) y en particular aquellos más propensos (desde la Ilustración escocesa hasta Rawls) a una visión individualista y liberal de la política. Así, para un Aristóteles o un Hegel hay una continuidad natural entre una y otra esfera de la sociedad. El *oikos*, la comunidad doméstica, y la *polis –koinonía politiké–*, se refieren a un único orden de lo humano.[23] También pertenecen a un mismo orden ético objetivo, para Hegel, la sociedad civil (aquí la *societas civilis* ya es de hecho *civitas*, ordenamiento jurídico y administrativo de la vida social) y el estado mismo, que en su teoría es el momento que supera en racionalidad al anterior.[24] El planteamiento de Hobbes, y en general los autores que sostienen la teoría del contrato social (Cap. X,2), difiere en que hay una antítesis entre una y otra sociedad.[25] En lo que suelen llamar "estado de naturaleza" el hombre se rige por sólo la espontaneidad del sentimiento y el interés, pero a la vez está expuesto al permanente conflicto e inseguridad que ello supone. Mientras los hombres vivan sin un poder común que les obligue a todos al respeto se encontrarán en una condición de guerra, *every man against every man*

23. Aristóteles, *Política*, 1260 a.
24. G.W.F. Hegel, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, §181 ss.
25. B. Bobbio, *Società e stato nella filosofia politica moderna*, 89 ss

(*Leviatán*, I, 13). Toda la sociedad civil, que es *societas naturalis*, está amenazada por las consecuencias de una falta de poder político. El estado o sociedad política, mediante el pacto o contrato social, es la antítesis de esta condición –el soberano personifica el máximo *homo artificialis*–, pero evita sus consecuencias de guerra. Así, el estado, ya *Common-wealth*, viene a ser "una persona cuyos actos ha asumido como autora una gran multitud, por pactos mutuos de unos con otros, a los fines de que pueda usar la fuerza y los medios de todos ellos, según considere oportuno, para su paz y defensa común" (*ib*., II, 17). Con Ferguson y la economía política, más expresiva del liberalismo burgués, la sociedad civil ya no se equipara a lo bárbaro o espontáneo (*rude*), sino, como muestran las nuevas naciones comerciales, a lo civilizado (*polished*).[26] Pero esta *civil society* burguesa, al igual que Hobbes y su semblanza de las *laws of nature* en la sociedad, no es aún el estado o sociedad política: la *civilitas* no es la *civitas*. Se trata de una condición independiente, aunque prácticamente la precede.

Lo que Marx denunciaba era que la sociedad civil fuese precisamente sociedad burguesa (*bürgerliche Gesellschaft*) y el estado –"superestructura jurídica y política"– simplemente la coraza protectora de aquella "base real" de la sociedad.[27] Por lo tanto Marx niega la autonomía y aún la necesidad del estado –instrumento de dominación de la clase burguesa destinado a desaparecer– y en esto difiere del planteamiento común hasta entonces. El estado, para el marxismo, camina hacia su propia extinción: "El gobierno de las personas hace sitio a la administración de las cosas y a la dirección de las operaciones de producción. El estado no queda abolido, *se extingue*", escribe Engels.[28] La sociedad comunista renace como sociedad civil cambiada radicalmente de orden, y en todo caso –según sus teóricos– habiendo dejado atrás la experiencia del estado. El *Príncipe moderno*, apunta Gramsci, no es un héroe ni exige estado: es el partido político –sociedad civil– y precisa sólo consenso cultural, una nueva hegemonía.[29] Otra posición respecto a lo no-estatal es la que lo identifica con la antítesis misma del estado: la sociedad civil no es "pre" ni "post", sino "anti"-estatal. Clásicamente ésta es la concepción de Bakunin y del anarquismo o de Spencer y del liberalismo darwinista, en cierta manera retomado éste con los teóricos del "estado

26. A. Ferguson, *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil*, IV, 3; J. Bentham, *A fragment on government*, I, 4.
27. K. Marx, *Crítica de la economía política*, Prefacio.
28. F. Engels, *Anti-Dühring*, sec. 3ª, II. *Vid*. también: V.I. Lenin, *El estado y la revolución*, V, 4.
29. A. Gramsci, *Quaderni del carcere*, "Noterelle sul Machiavelli", §1.

mínimo".[30] Aunque aquí también podría decirse, como al distinguir lo "privado" de lo "público", que la reivindicación de lo civil o simplemente "social" exige tener aún por referencia el término opuesto: lo "estatal" o político.

Hay todavía otra manera de ver la cuestión que ya no necesita la referencia de los clásicos. Se apoya en la realidad y la razón común. Allí donde hay política hay también –excepto en el totalitarismo– sociedad civil: una existe en relación con la otra y hasta actúan de necesario contrapeso. Sociedad y política no son lo mismo ni están radicalmente separadas: la existencia de partidos políticos y del estado social moderno nos muestra además su nexo común.[31] La sociedad civil es el lugar en que surgen y se desarrollan todos los poderes y todos los conflictos. La sociedad política es el lugar en que continua desarrollándose particularmente el poder político para atender a todos aquellos conflictos. Los poderes públicos tienen por función elemental la mediación en los conflictos: si es necesario con su represión y si es posible con su prevención. Por eso no se puede disociar la sociedad civil de la sociedad política y viceversa.

2.1. El juzgar en la política

La política y la ética son distintas. En nuestra acción moral partimos de una consciencia común del bien y del mal como presupuesto de nuestra determinación personal del deber. En la clásica definición kantiana del bien –una buena voluntad–, con el que tiene que coincidir este deber, se da por descontado que la cultura nos informa de sus varias posibilidades antes de determinarnos por una de sus formas: la forma del bien en general que es la buena voluntad.[32] La moral se hace, pero no se inventa a cada momento. En la acción política, en cambio, no partimos de ninguna consciencia común de lo que está bien o mal para poder determinar desde aquí nuestros deberes en este ámbito de la conducta. Tenemos incluso una imagen del hombre moral, pero ya no del hombre político "como es debido". Sin ir más lejos lo mismo ocurre en el ámbito de la esté-

30. F.A. von Hayek, *Derecho, legislación y libertad*, III; R. Nozick, *Anarquía, estado y utopía*, X.
31. N. Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad*. 37.
32. I. Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, 1ª sección ("Ni en el mundo ni, en general, tampoco fuera del mundo, es posible pensar nada que pueda considerarse como bueno sin restricción, a no ser tan sólo una buena voluntad").

tica: la cultura no nos informa de lo que está bien o está mal en el orden artístico. Debemos descubrir a cada momento lo que es noble o terrorífico en la política, del mismo modo que debemos inventar constantemente lo que es horrible o es hermoso en el arte.

Por eso es esencial en el arte y la política la facultad del juicio. Si no lo fuera no ocurriría que mientras la amoralidad es la excepción en la ética, el apoliticismo es la regla en la política. No estamos tan preparados ni predispuestos para juzgar en la política, en la que antes de ser actores hemos de ejercer de observadores, como para decidir nuestro deber en la moral. Aquí adoptamos sólo el punto de vista del actor. Allí debemos hacerlo también como espectador: ser juez y parte a la vez.[33] No es menos importante en la política el paso a la acción que la disposición al juicio de los hechos que nos proponemos modificar. Si esta acción es un compromiso, el juicio previo también lo es, aunque su modo de tomar partido sea empezar desde una observación distante y reflexiva de los acontecimientos. Esto no es una contradicción. La facultad de juzgar qué es lo bueno o malo, "justo" o "injusto", de una circunstancia política determinada, exige ciertamente la aplicación comprometida de un criterio o regla para discriminar entre lo bueno y lo malo de los hechos. Juzgar, *krínein*, era para los griegos saber distinguir o "separar" entre elementos, y juez, *krités*, es el más competente en hacerlo.[34] Pero además de ser un puro crítico, *kritikós*, o capaz de juzgar en el sentido técnico, nuestro papel de jueces en la política exige que seamos un puro espectador y juzguemos también como un observador imparcial. Sin la actitud de independencia interior la función crítica se anula por sí misma, y esa doble dificultad en ser juez, añadida a la de ser parte en la política –la aspereza de pensarla sumada a la de hacerla–, es lo que hace tan frecuente el apoliticismo.

La política abarca desde lo más general –los valores, las ideologías– a lo más particular y concreto –los hechos, las circunstancias. Actuar como gobernantes o como ciudadanos es un continuo tener que enfrentarnos con "casos" y al mismo tiempo con asuntos de "principio", teniendo que conectarlos inevitablemente entre sí. De otro modo, no sería la política, sino el mundo de lo técnico

33. I. Kant, *Lo bello y lo sublime*, II ("Cada cual, al realizar sus actos en el gran escenario social, según sus inclinaciones dominantes, se ve movido por un secreto impulso a tomar mentalmente un punto de vista fuera de sí mismo para juzgar la apariencia de su conducta tal como se presenta a la vista del espectador"); *Crítica de la facultad de juzgar*, Introducción y §69; J. Rawls, *Justicia como equidad*, 2-3.
34. Platón, *La república*, 409 a.

o empírico, o el mundo del puro pensamiento. En la política es característico, pues, que la realidad nos lleve al pensamiento, y viceversa, en un continuo vaivén. Un político sólo de ideas se estrella; otro, sólo de gestión, no avanza. Por eso la operación intelectual y moral –y práctica, sin duda– de *juzgar* es tan importante en la política, la haga quien la haga –ciudadanos o gobernantes, políticos de un signo o estilo, o bien de otro. Porque, en el juzgar, el pensamiento atiende y resuelve la realidad; y, al revés, ésta se impone como límite y contraste de la reflexión y las ideas.

Pero juzgar no es sólo importante por esta razón de validez, por así decirlo, permanente. Sino también por la razón histórica añadida de que, cuando unos individuos, una sociedad, no son capaces de juzgar, es decir, de pensar con sentido de la realidad, y, a su vez, de ser realistas con cierta altura de miras, han perdido de vista lo político. Son apolíticos. Sin ir más lejos, la deriva, en nuestra época de la imagen y del impacto mediático, de la democracia en demagogia, del liberalismo en populismo o del socialismo en nacionalismo, caminos de vuelta, todos ellos, a la autocracia, es un fenómeno que viene a indicarnos que se está ante una sociedad y bajo unos líderes que ya no hacen uso, como sea, de la capacidad de juzgar. No ejercen el "pensamiento", pero tampoco el "sentido de la realidad". Las ideas son tenidas tan poco en cuenta como los hechos. Hay mensajes o silencio, pero no se juzga. La política, entonces, es una apariencia de lo que dice ser; un cúmulo de imágenes y consignas, tan atractivas como vacías de contenido, para disimular en definitiva el triunfo del apoliticismo[35] Pero la democracia es el tipo de política que menos puede subsistir en estas condiciones.

De hecho, en la actual "sociedad de la información" (prensa, audiovisuales y red informática, como medios, también, de la política) (Cap. III,1), la democracia coexiste con el abstencionismo electoral y la desafección general de la ciudadanía hacia el gobierno y las instituciones. En una sociedad de este tipo, es decir, de gran tamaño y tecnificada, el contacto real entre gobernantes y gobernados debe ser suplido por los "medios", entre cuyos efectos hay que contar con la mencionada desmotivación política.[36] Pero, con todo, la democracia no puede subsistir con la falta, en un grado u otro, de juicio político, porque vive, aunque sea

35. G. Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*; M. de Moragas, ed., *Sociología de las comunicaciones,* vol. III.
36. M. Castells, *The Information Age,* vol. II: *The Power of Identity,* 309 ss.; N. Luhmann, *La realidad de los medios de masas*, Introd.

por poco, de la opinión de la gente y de la fabricación misma de esta opinión, a menudo presentada como "opinión pública" (Cap. VIII,2.4). De esto último, hay que decirlo también, se encargan los organismos específicos para hacerlo: el poder de los medios, y su principal cliente, los medios del poder. Sin duda, los aparatos de partido y los gabinetes de gobierno suministran a las empresas de comunicación prácticamente todo lo que éstas deben informar, y éstas trasladan al público prácticamente todo lo que éste tiene que votar (Cap. VIII,2.2). Y, si no vota, lo que tiene que conformarse en pensar. Porque en democracia el gobernante debe estar siempre a la expectativa del criterio y de la reacción del ciudadano, en las urnas o en la calle. Al fin y al cabo, es el régimen del pueblo y de la palabra.

Si la mente, dice Hannah Arendt, tiene una verdadera actividad política ésa es la facultad del juicio.[37] El propio desarrollo de la sociedad tecnológica ha conducido a la crisis de los modelos de hacer política como "paso a la acción" y a que se pueda tomar directamente en consideración la facultad superviviente del juzgar en la política. Cuanto más confusa o menos viable resulta la acción en el escenario político más se destapa el compromiso del espectador –la importancia del juzgar– en las cuestiones públicas. Pero es precisamente en los tiempos de crisis de la vida política cuando se constata la extensión del fenómeno del apoliticismo. La política es acción, pero no todos actúan ni, menos aún, hacen de la acción su oficio. Lo que quiere decir que si en circunstancias normales los que no consiguen actuar, pronto se cansan también de juzgar en la política; en tiempos de dificultad, cuando la acción es inabordable o conduce incluso a la muerte, los que rehúsan pensar son mayoría. Sin embargo, si el hombre es el único animal político (*politikón zóon*) es igualmente el único animal que piensa (*lógon zóon*).[38] Acción y juicio van juntos en la política. El juicio ya es una forma de compromiso, si no de acción en la política: la palabra justa en el momento justo. Y cuando no es pura violencia, la acción política tiene que coexistir con el juicio, para saber lo que se acepta, por qué y a cambio de qué se acepta.[39] Las cuestiones clave de la política están sostenidas por el juicio político.

37. H. Arendt, *La vida del espíritu*, 114-115; *Lectures on Kant's political philosophy*, II; y especialmente "Thinking and moral considerations: a lecture", incluído en *De la historia a la acción*, 109 ss.
38. Aristóteles, *Política*, 1253 a; H. Arendt, *La condición humana*, 39-40.
39. Creo, con Arendt, que el mal, en el siglo XX, ha sido provocado por la *ausencia de pensamiento*, y, en este sentido, es un mal "banal". *Vid*. N. Bilbeny, *El idiota moral*. *La banalidad del mal en el siglo XX,* caps. IV-VI; "Exterminio metódico y apatía moral", *Revista de Occidente,* 176:130-140, 1996.

La importancia del juicio no pide disolver la política en la ética, sino rescatarla del apoliticismo. A veces puede ocurrir que esa apatía provenga no tanto del desorden o la imposibilidad de la acción, sino de un exceso de politización, porque se le exige al ciudadano demasiadas muestras de su parte. No todo es política ni la política lo es todo, pero cuando el sujeto se abstiene y espera que sean los poderes públicos quienes resuelvan todos sus asuntos se puede decir que ha desaparecido para unos y otros el sentido de la responsabilidad política. Escribe Rousseau: "Tan pronto como alguien diga de los asuntos de estado '¿Qué me importan a mí?', podemos estar seguros de que el estado está perdido." (*El contrato social*, III, 15)

2.2. La cuestión de la identidad política

La "identidad" ha adquirido casi una categoría de mito en la política moderna. Todos tenemos una identidad, incluso como sujetos de la política: actuamos, hablamos, pensamos –"juzgamos", según se acaba de ver– no sólo dando por supuesto que tenemos una identidad, sino en función de ésta. A su vez, nuestra conducta política influirá sobre ella.

La identidad es un asunto personal, aunque incorpore, en el caso de la identidad política de la persona, tantos elementos externos aprendidos: la lengua, el parentesco, la cultura del grupo, la religión, la nacionalidad, la clase social, la educación, el contexto político del presente.[40] La identidad política, valga la obviedad, es "social", hecha en gran medida con la sociedad al entorno del sujeto individual, pero se perfila y decide en personas, los ciudadanos o sujetos de la política (Cap. IX,1).

En lo sustantivo, la identidad política es, pues, "individual".[41] Lo "social" de esa identidad es importante, pero como adjetivo. No hay espacios interindividuales ocupados por una masa política invisible. Lo político existe en y por las personas individuales, y sólo a través de ellas. No hay otros sujetos de la política que respondan de su identidad. Si decimos que una nación, un parlamento o un partido, por ejemplo, tienen identidad propia, es como metáfora o como forma deri-

40. Ch. Taylor, *Sources of the Self,* parte I.
41. S. Lukes, *El individualismo,* 101 ss.

vativa de la identidad de las personas que integran o apoyan tales entidades. Si se les pregunta, no contestan. Porque no existen más allá de quienes son sus miembros. Así, ni el liberalismo "individualista" tiene toda la razón, porque el yo político es un cúmulo de reflejos sociales, ni el liberalismo "comunitarista" –y los comunitarismos en general, sean liberales o no– tampoco la tiene en exclusiva, porque los atributos sociales y los derechos de esta índole (derechos lingüísticos, culturales, nacionales, etc.) son portados únicamente por individuos.[42]

Los sujetos de la política nos valemos de una identidad, y ésta es personal, aunque incorpore lo colectivo y se proyecte hacia él. La identidad es, pues, un supuesto básico innegable de la política, que en la modernidad, con la defensa de una democracia atenta a los derechos humanos y en especial al valor ético-político de la *autonomía* personal, ha adquirido un protagonismo de primer orden, tanto en lo teórico como en lo práctico de la política. No obstante, este concepto de la identidad roza o entra en la categoría de mito cuando se invoca como una realidad incontrovertible, no sujeta a discusión política, e incluso irrebasable, ya que en ocasiones la "identidad" (de raza, pueblo, nación, fe, etc.) es invocada por encima o en contra de los derechos básicos y fundamentales de las personas. Son las "estrategias de la identidad" utilizadas para acallar o suplir el protagonismo de los ciudadanos[43]

La política etno-territorial (por ejemplo bajo la consigna nazi de *Blut und Boden,* "sangre y tierra") es un extremo de esta explotación moderna de la identidad. La historia ha querido que, hasta hoy, el territorio, más que la raza o la etnia, sea importante para la identidad política. Sin esta politización de la tierra no habría, para empezar, estados. Sin duda, los humanos somos animales territoriales, pero de ahí a cultivar el sentimiento y la ideología de la "territorialidad" hay un largo trecho.[44] Con el territorio no tenemos una relación natural de propiedad, sino cultural de uso y habitud. Es una relación abierta y dinámica. Al mismo tiempo que apegado al territorio local, el humano está constitutivamente abierto al mundo.[45] De ahí que la exaltación de la "tierra" y del "arraigo" en ella tenga también un carácter de mito.

Uno de los marcadores más distintivos de la identidad política es la relación de *inclusión* en el conjunto social y político. Es la *membership,* en inglés, o "mem-

42. N. Bilbeny, *El protocolo socrático del liberalismo político,* 83 ss.
43. J.Hutchinson, A. D. Smith, eds., *Ethnicity,* caps. IV y VII.
44. I. Eibl-Eibesfeldt, *Biología del comportamiento humano*, 377.
45. M. Scheler, *El puesto del hombre en el cosmos,* cap. II.

bresía" como puede decirse también en español. Estar o sentirse incluido o no en la comunidad política es determinante de nuestro modo de actuar y de pensar en el ámbito público. Que uno sea miembro de aquélla, no un excluido, requiere poseer dos condiciones básicas. Una de ellas es la "pertenencia", de hecho, al colectivo. Lo que equivale a dos relaciones de hecho: que haya un vínculo físico con la comunidad (de sangre, territorio, o simplemente residencia), pero también un vínculo legal, es decir, que se posea el estatus jurídico y político de ciudadano de dicha comunidad.

La otra condición básica es la existencia de unos "sentimientos de compromiso" con la comunidad política. Los cuales, a su vez, comportan dos relaciones subjetivas de la persona con su conjunto: que exista un vínculo estético a través de la imaginación (imágenes pasadas, actuales y futuras que estimulan nuestro lazo afectivo con la comunidad) y también un vínculo ético a través de los procesos de identificación de uno con su gente: los sentimientos, sobre todo, de confianza, lealtad y obligación ante ellos.[46] De esta manera, uno tendrá la identidad política de, por ejemplo, patriota o cosmopolita, republicano o liberal, integrado o disidente, conformista o rebelde, participante o abstencionista.

46. B. Anderson, *Imagined Communities*, caps. 3 y 11.

SEGUNDA PARTE

¿Por qué el ordenamiento político?

Capítulo II

El ordenamiento político

1. El concepto de ordenamiento político

Se ha dicho antes que la sociedad política es la sociedad bajo un gobierno político (Cap. I,2). Ahora corresponde ampliar esta afirmación. El contenido más aparente y efectivo, de forma inmediata, del orden político de una sociedad es, ciertamente, su gobierno, constituido en sentido general por los "poderes públicos", que son los órganos principales –no los únicos– del poder político. De modo que una sociedad ya dispone de orden político si posee estos medios para promulgar, aplicar y hacer cumplir determinadas reglas de conducta entre sus miembros, con la doble condición, hay que añadir, de que estas reglas sean generalmente obedecidas y de que sólo ellas estén, también, comúnmente reconocidas como amparadas de forma legítima por el uso de la fuerza.[1]

Ahora bien, el orden político configurado por los órganos principales del poder político exige como condición de estos órganos y de sí mismo –de lo contrario ya no sería tal orden político– el elemento menos aparente y activo que consiste en el ordenamiento normativo. Sin normas para la existencia de los órganos del orden político no hay propiamente –o no existe por mucho tiempo– lo que viene a significar, en suma, una organización política de la sociedad en general. Aristóteles ve en todo régimen político una "cierta ordenación" (*táxis*, disposición ordenada) de los habitantes de un lugar.[2] Y Kant, desde otra perspectiva, reconoce igualmente que un estado no es sino la unión de estos habitantes siempre bajo leyes jurídicas.[3] El ordenamiento normativo es la justificación racional

1. A. Quinton, *Filosofía política*, 15.
2. Aristóteles, *Política*, 1274 b, 1278 b.
3. I. Kant, *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina del derecho", 2ª parte, §45.

de la organización política, y ésta, a su vez, es la garantía de aquel ordenamiento, que se basa en algo tan universal y necesario como el principio de la convivencia: "Obrar externamente de tal modo que el uso libre de tu arbitrio pueda coexistir con la libertad de cada uno según una ley universal".[4]

Las teorías descriptivistas de la organización política de la sociedad se han referido a aquélla como "estado". Antiguamente la *polis* o *civitas* indicaban el marco de la organización política, y la *politeia* o *res publica* –en una derivación de género a especie– el conjunto de instituciones que la caracterizaban. La "situación" o *status* de este conjunto de cosas de la política (*status rei publicae*) da lugar a hablar del "estado", a partir del Renacimiento, en el sentido que aún lo hacemos hoy. Pero hay varias teorías sobre el estado. La más tradicional de las teorías descriptivistas de esta forma política se distingue aún por su carácter valorativo: se describe, sobre todo, "qué se espera" del estado. Para Aristóteles constituye una comunidad de ciudadanos con un mismo régimen de vida (*koinonía politon politeías*)[5] y para Cicerón, especificando mejor, una asociación humana hecha sobre el acuerdo de respetar la ley justa y perseguir el bien común, por eso la *res publica* es asimismo *res populi*.[6] Igualmente estimativo es el concepto de estado en la alta Edad Media: el *regnum* o *imperium* son el único poder autorizado para ejercer la fuerza porque sus fines son la paz y la justicia (*recte regendo*).[7] Y en cierta manera la muy distinta teoría racionalista de Hegel conserva el mismo signo valorativo: el estado es la "realidad efectiva de la idea ética" y el supremo deber del individuo es ser miembro de este despliegue último de la racionalidad.[8] Otras teorías describen, más realistas, "cómo actúa" el estado. Maquiavelo y Marx son dos ejemplos de dicho realismo, aunque de significación opuesta. Para ambos el estado es la máxima organización de un grupo social sobre un territorio determinado en virtud del poder de mando de unos individuos sobre otros de este mismo grupo. Pero la teoría de Maquiavelo es conservadora y la de Marx revolucionaria. La concepción pesimista que el primero tiene del hombre le conduce a justificar el estado-fuerza y a ver éste como un mal inevitable: pues "es necesario que quien dispone una república y ordena sus leyes presuponga que todos los hombres son malos, y que pondrán en

4. *Ib.*, "Introducción", §C.
5. Aristóteles, *Política*, 1276 b.
6. M.T. Cicerón, *Sobre la república*, I, 39.
7. Agustín de Hipona, *La ciudad de Dios*, V, 12; J. Bodin, *Los seis libros de la república*, I, 1.
8. G.W.F. Hegel, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, §257-258.4.

práctica sus perversas ideas siempre que se les presente la ocasión de hacerlo libremente".[9] Por eso cualquier príncipe que se precie ha de esforzarse sobre todo en hacer ver a sus súbditos que él es imprescindible para ellos.[10] La concepción de Marx es, en cambio, optimista hacia el hombre, de modo que la sociedad sin clases podrá algún día prescindir de este instrumento de dominio de una clase sobre otra que es el estado.[11]

Otra forma de describir el estado es la adoptada por las teorías genealógicas, a partir de la pregunta "¿cómo surge?" la organización política. El vivo relato de la degeneración de un régimen político en otro que nos da Platón en el libro VIII de *La república* viene a ser el anticipo de un planteamiento casi permanente en la teoría política posterior. La descripción genealógica del estado ha adoptado por lo general el paradigma histórico, primero a partir del ejemplo del Imperio Romano –desde Agustín de Hipona, su interés renace con los modernos: Vico y Montesquieu, Voltaire y Hegel– y después con el ofrecido por la Revolución Francesa, que alcanza a todo el espectro ideológico: Fichte y Burke, Proudhon y Tocqueville. Hacia mediados del siglo XIX se introduce el paradigma sociológico en la teoría del estado –es el caso notorio de Engels, inspirado en la etnología de Lewis Morgan–,[12] que conducirá, casi por saturación de las visiones de este tipo, muy impregnadas finalmente de ideología, a la adopción de la teoría funcionalista del estado que encabeza Max Weber. La preocupación por los principios y mecanismos básicos del estado es lo que hizo reaccionar antes también a Hobbes contra el realismo aún poco metódico de Maquiavelo y presentarse a sí mismo como el primer filósofo de la política.[13] Para Weber, con quien empieza a ser posible la recuperación moderna de la filosofía política, el orden estatal no puede seguir describiéndose por su contenido, sino por sus medios y la función de éstos. Weber viene a representar así la última opción del descriptivismo en la teoría del estado: "El estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí, con éxito, el monopolio de la coacción física legítima".[14]

9. N. Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, I, 3.
10. *El príncipe*, IX.
11. K. Marx, *La guerra civil en Francia*, III; K. Marx, F. Engels, *Manifiesto del partido comunista*, I.
12. F. Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*, IX.
13. Th. Hobbes, *Leviatán*, XXXI; N. Bobbio, *Thomas Hobbes*; II, 2-3.
14. M. Weber, *Economía y sociedad*, 2ª parte, IX, IX, 2.

Hobbes habría añadido el fin sustancial de este medio, la "protección y defensa" de los individuos a su alcance,[15] pero a Weber ya no le hace falta: hay otras clases de organización que comparten con el estado fines parecidos.

Una alternativa a la teoría descriptivista del estado es la que se desprende de la teoría normativista representada por Norberto Bobbio y clásicamente por Hans Kelsen. El estado sigue siendo descrito, según el primero, como un "conjunto de aparatos que ejercen el poder coactivo en un sistema social organizado".[16] Pero esta descripción aún no basta para decir lo que el estado es: ante todo es un ordenamiento normativo. Kelsen especifica: una "organización política constituida por un ordenamiento jurídico".[17] Y este último, el orden jurídico, no es más que un sistema de normas, todo lo positivas y coactivas que se quiera, pero producidas con arreglo a un procedimiento pensado a este fin normativo. El estado es, pues, una organización política basada en un ordenamiento normativo por procedimiento.[18] Metafóricamente viene a ser la "personificación" o unidad de la totalidad del orden normativo y coactivo a la vez. En otros términos, es el *ordenamiento político* (*staatliche Ordnung*),[19] expresión que en adelante, en este libro, sustituirá a la del histórico "estado".

En la definición normativa del ordenamiento político no se dice lo que éste persigue o cómo funciona en abstracto; de dónde ha surgido o cómo es, de hecho, su comportamiento. Se dice en qué consiste con arreglo al ordenamiento normativo que lo hace posible, no en virtud de los fines (relativos) o los medios (accidentales) que, sin duda, coexisten también en el ordenamiento político en general. De éste el filósofo político no toma, por así decir, lo ordenado, sino la ordenación misma, la esfera de lo propiamente normativo, y deja aparte para el filósofo moral el horizonte de fines posibles de dicha ordenación.[20]

Y aunque se ha hablado de la importancia del juicio individual en la política (Cap. I, 2.1), una asociación de individuos sólo basada en este enlace subjetivo no puede constituir nada objetivo. El ordenamiento político necesita depender

15. *Leviatán*, "Introducción" y cap. XVII.
16. N. Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad*, 34.
17. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, 220-221.
18. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, Prólogo, VIII; 18, 21.
19. H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*. *Vid*. ed. alemana: *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 16.
20. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 123-125.

ante todo de la validez de las normas que lo constituyen: antes o a la vez que un hecho *ex facto* es un hecho *ex iure*. Es claro que estas normas no se formarían ni transformarían sin la clave del juicio individual. Pero han de tener una existencia independiente de éste si aspiran a constituir algo objetivo. En este sentido, la teoría normativista procedimental aquí asumida debería más a un Hobbes (la unión estatal es "verdadera unidad", no simple concordia) que a un Spinoza, para quien la unión sigue ligada al arbitrio subjetivo.[21]

2. Las formas del ordenamiento político

Las formas posibles del *ordenamiento político*, o "formas de estado", no son aún las formas posibles de *gobierno* de dicho ordenamiento (Cap. VII, 2). Aquellas formas han sido clasificadas tradicionalmente o bien según el criterio histórico (estado "feudal", de "clases", "absoluto" y "representativo", principalmente) o bien bajo un criterio ideológico: estado "burgués" o "proletario", "liberal" o "social", por ejemplo. En reacción a criterios de este tipo Maquiavelo resuelve de modo más claro: "Todos los estados, todos los dominios que han tenido y tienen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados" (*El príncipe*, I). Sin embargo, tanto por criterios históricos como conceptuales esta división ya no es válida para hoy: la primera república moderna, la estadounidense, tiene una constitución casi monárquica, y las pocas monarquías que se conservan tienen una constitución casi republicana. La demarcación ofrecida por Spinoza parece más recuperable. Así como hay individuos autónomos y otros que son esclavos, hay también multitudes libres y multitudes sojuzgadas. Las primeras se guían por la razón y la esperanza en busca de la vida y la paz. Las otras se conducen por el apetito y el miedo, de ahí que actúen a fin de dominar al resto o simplemente de evitar su propia muerte. Hay, pues, una sociedad autónoma, que "vive para sí", como el hombre libre vive bajo su criterio (*sui iuris*), y una sociedad heterónoma que vive "como ganado" o del mismo modo que el esclavo vive bajo el criterio de su amo. El ordenamiento político de una sociedad autónoma sólo puede

21. Th. Hobbes, *Leviatán*, XVII; B. Spinoza, *Tratado político*, III, 2; H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 18; N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, II, 7.

corresponder a la unión de todos sus individuos; el de una sociedad heterónoma sólo depende del derecho de guerra de unos sobre otros.[22]

Los términos en que Hans Kelsen se refiere también a las dos únicas formas posibles de ordenamiento político son democracia (*demokratía*, poder del pueblo) y autocracia (*autokráteia*, poder de uno mismo).[23] Una y otra están de acuerdo en que han de gobernar los mejores, pero difieren tan pronto responden a las dos cuestiones implicadas: quién ha de ser el gobernante y cómo llegar a serlo. La discusión entre democracia y autocracia arranca con el problema del método para la selección de gobernantes.[24] La autocracia no posee ningún método al respecto. Repite que gobiernen los mejores, y si cabe especifica que éstos son los que hacen las mejores leyes. Pero a lo sumo añade que éstas son las hechas por los mejores. Desde la autocracia no hay un argumento decisivo contra la democracia. Ahora bien: tampoco la democracia posee un argumento decisivo en cuanto, al menos, al método de selección de sus gobernantes. Lo único que incorpora de nuevo a este método es una base social más extensa tanto para designar como para sustituir a los gobernantes, lo que se presta a un mayor control del uso y de la duración de su cargo. Si democracia y autocracia son dos métodos distintos para la selección de gobernantes, lo son también, en consecuencia, para la creación del orden jurídico y en definitiva del ordenamiento político de una sociedad.[25] El ordenamiento político democrático es aquel cuyas normas han sido creadas por aquellos mismos a quienes van dirigidas. El autocrático es aquel cuyas normas han sido creadas por personas distintas a sus destinatarios. Democracia y autocracia son las dos formas políticas fundamentales: la forma de la autonomía y la heteronomía, respectivamente. Las dos únicas formas posibles de ordenamiento político corresponden, pues, a dos tipos o modelos esenciales de la política que se distinguen, a primera vista, por el método de producción de su ordenamiento, y en el fondo por el principio de autonomía respetado o no por este método. Si el ciudadano puede controlar al gobernante es libre y está en una democracia. Si no puede hacerlo no lo es y está en una autocracia: es sólo un súbdito del estado.[26]

---

22. B. Spinoza, *Tratado político*, V, 4-6; A. Matheron, *Individu et communeauté chez Spinoza*, cap. VIII.
23. *Autocrator* fue el título concedido al emperador romano y al zar, "autócrata de todas las Rusias".
24. H. Kelsen, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 89-90; J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, 343.
25. H. Kelsen, *Vom Wesen...*, *op. cit.*, 89; *Teoría pura del derecho*, VI, 36.
26. H. Kelsen, "Forma de estado y filosofía", en *Esencia y valor de la democracia*, ed. española; *Teoría general del estado*, 408-410.

La contraposición entre los dos tipos esenciales de la política se hace visible especialmente en las relaciones políticas internacionales. Los ordenamientos autocráticos son los más proclives a provocar o consentir la guerra y los menos dispuestos a ceder su soberanía. El derecho internacional es para ellos sólo un mal necesario o innecesario en relación con sus intereses particulares. De cualquier modo la contraposición entre democracia y autocracia remite a dos concepciones opuestas del mundo: la fundada en verdades o valores relativos y una actitud racional, en aquélla, y la basada en principios absolutos y una actitud irracional, propia de iluminados y fanáticos, en la segunda.[27] Kelsen escribe: "Quien sabe con certeza absoluta cuál es el orden social mejor y más justo, rechazará enérgicamente la exigencia insoportable de hacer depender la realización de este orden del hecho de que, por lo menos la mayoría de aquellos sobre los que ha de valer, se convenzan de que es el mejor y el que más le conviene".[28]

Desde aquí la alternativa entre democracia y autocracia, como las dos únicas formas posibles de ordenamiento político, nos conduce, más al fondo aún, al antagonismo insuperable entre el carácter íntimo de las personas. En la personalidad democrática el ego se siente igual al tú: la autoconsciencia está reducida por la presencia del otro y se es más propenso a la igualdad. Además, aunque la realidad psicológica de la democracia sea la falsa creencia de que la voluntad del elegido "traduce" la del elector, el carácter democrático no se identifica absolutamente ni con el super-ego propio ni con el de los demás. De este modo se es más propenso a la libertad. En suma, la personalidad democrática es la que tiende a preferir el poder que más respeta la autonomía individual y a preferir que sea la base social más amplia la que decida este poder.[29]

En el sustrato último de un ordenamiento político autocrático vemos, en cambio, la personalidad autoritaria. En ella el ego se siente distinto al tú –autoconsciencia exagerada que impide la igualdad– y la persona gusta de identificarse absolutamente con su propio super-ego o con el de quien manda, que es el secreto de la obediencia al estado autocrático. Inclinado al mando o a la sumisión –el autoritario reúne casi siempre ambas cosas–, un carácter de este tipo es el mejor

27. H. Kelsen, "Forma de estado...", *op. cit.*, 142-143, 152-153; "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 225 ss.; *Teoría general del estado*, 470 ss.
28. *Teoría general del estado*, 472.
29. H. Kelsen, *Vom Wesen...*, *op. cit.*, 64-65; "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 241-242, 247-248, 251-256; B. Spinoza, *Tratado político*, X, 9.

dispuesto a aceptar, con más o menos excusas, el máximo poder ejecutivo y la mínima base social para imponerlo.

2.1. La norma fundamental

Desde un punto de vista normativo, no descriptivo, el ordenamiento político, sea del tamaño de un municipio o de un posible orden mundial, es un sistema unificado de normas jurídicas y coactivas –sólo ellas disponen del uso legítimo de la fuerza– sujetas a un método de procedimiento y creadas a partir de un fundamento que da existencia eficaz, validez y posibilidad de autocorrección a todo el ordenamiento normativo. En cuanto al método ya se ha hablado de la democracia y la autocracia como las dos formas esenciales de creación del ordenamiento político. En cuanto al fundamento todo lo que cabe decir es que es, formalmente al menos, uno y el mismo en ambos casos.[30]

El fundamento del ordenamiento político no es un hecho ni un valor. Si fuera, por ejemplo, el valor de la justicia, ya no se trataría de un orden político sino ético. Si correspondiera, de otra parte, al poder manifiesto de un tirano, aún podría replicarse: ¿por qué razón este hecho fundamenta el orden impuesto? El ordenamiento político no necesita de otra fundamentación que la deducida de su propio orden normativo. Este fundamento del orden político es una norma, y es una norma que precede a los actos y al resto de las normas, pero de tal forma que es independiente del conjunto de todos ellos. Es la llamada, por Kelsen, la norma fundamental (*Grundnorm*), cuya naturaleza máximamente general la hace no sólo distinta de un hecho o un valor, sino de toda norma positiva o legal.[31]

Generalmente de la observación y análisis de esta última clase particular de normas –desde un simple reglamento hasta una constitución general– habremos podido descubrir la existencia de una norma fundamental, ya no sujeta a nada; pero ha sido ésta la que antes ha hecho posible y viable la existencia de aquéllas. De manera que no son un poder, una doctrina o una constitución los que califi-

30. La República Checa y la República Serbia de Bosnia, dos nuevos estados europeos surgidos a finales del siglo XX, proceden de orígenes y métodos distintos, pero su fundamento es, *en abstracto*, el mismo: la "norma fundamental" que veremos, aunque su *contenido* varíe de un estado a otro.

31. H. Kelsen, *Vom Wesen...*, *op. cit.*, 35-36; *Teoría general del estado*, 128, 135-136.

can a tal norma como fundamental, sino que es ésta, en todo caso, la que califica a cualquier elemento del orden político como válido o particularmente básico. Así, toda autoridad política no tiene su raíz en ningún acto ni norma concretos, sino en la norma fundamental que, con mayor o menor claridad, está presupuesta en ambos casos.

En resumen, la norma fundamental de un ordenamiento político no puede ser confundida con su poder originario –puro hecho de fuerza, si no de violencia–, pero tampoco con su constitución o norma constituyente. La norma fundamental es el precepto nuclear, el presupuesto normativo de ambos orígenes de la política, como para la constitución estadounidense lo es la norma del *pueblo en busca de una unión beneficiosa*, para la constitución china la de un *pueblo obrero bajo la dirección del partido comunista* o para la constitución española la de una *atribución de la soberanía al pueblo español*. Algo muy parecido a esta concepción normativa del ordenamiento político se encuentra ya en Kant: sólo el "estado en general", es decir, en la idea, sirve de base a todo el orden normativo dirigido a formar una sociedad política.[32] En una y otra visión, la norma del más elevado rango no está solicitada, ni siquiera "postulada" por el ordenamiento general. Este la admite como el supuesto lógico del que depende. De modo que si un cambio de la sociedad política se hace dentro de su constitución –una reforma–, ello no implica ningún cambio de la norma fundamental que da validez a la constitución misma. Pero si el cambio político conlleva una sustitución de ésta por otra –una revolución o un golpe de estado–, el hecho presupone la existencia de una nueva norma fundamental para el ordenamiento político consiguiente. No han faltado por eso las críticas a la teoría normativa de Kelsen: Bobbio dice que aunque el poder se quiera fundado en la norma, y no al revés, la norma siempre habrá necesitado al poder para tener existencia.[33] Sin embargo esto es pensar que la norma básica del ordenamiento político es aún positiva, cuando se trata de un supuesto lógico y, además, "transcendental": el fundamento del orden político es independiente de los hechos que nos hacen pensar en él. Estos se limitan a presuponerlo, no a darlo como parte aún de esta realidad. Y nada puede desmentir esta separación, existente de un modo u otro tan pronto como seamos capaces de distinguir entre la creación del orden político y su inmediata aplicación.

32. I. Kant, *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina del derecho", 2ª parte, §45.
33. N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, 313.

Desde un punto de vista normativo de este tipo el fundamento del ordenamiento político, la norma fundamental, no puede ser establecido, y no vale apelar a un poder o una doctrina como previos a todo principio del orden político. Si la norma fundamental es lo que da validez a cualquier contenido de este orden político –y da, en rigor, validez, no contenido– es precisamente por dicho carácter independiente que no le permite ser una norma "establecida".[34] Tampoco habría sido posible concebir el orden político como resultado de un método, y elegir el razonable método democrático en lugar del autocrático, si el recorrido para este orden no se hubiera iniciado desde una norma tan poco positiva, en relación con un poder o una ideología previos, como es la norma fundamental.

34. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho,* V, 34, a-d.

Capítulo III

Los medios del ordenamiento político

1. La cohesión

Autocracia y democracia no comparten ni métodos ni fundamento. Sus normas de procedimiento y de preferencia para la creación del ordenamiento político son distintas (Caps. V, VI). También lo son las normas fundamentales que constituyen el presupuesto de este ordenamiento (Cap. II,2.1). En realidad no comparten necesariamente nada. Sólo tienen en común el hecho de llegar a ser un ordenamiento político y de actuar como tal con medios iguales (los "medios del estado"), aunque no siempre correlativos en número y menos en finalidad.

Uno de los medios más habituales –en rigor no son conceptualmente más "necesarios" que el orden político mismo– es el conjunto de instrumentos asociados al principio de la cohesión. El orden político trata de hacer llegar su acción a la sociedad de él dependiente y tener eficacia sobre ésta. Para ello la unidad de su ordenamiento normativo no le es materialmente suficiente y ha de apoyarse en la unidad de la sociedad política que dicho orden político trata de gobernar. Sin embargo, tampoco el sistema de normas basta por sí mismo para alcanzar esta unidad paralela y se recurre a la formación y al uso del mito desde el ordenamiento político. En busca de su propia eficacia, el medio que éste debe utilizar para conseguir la unidad de la sociedad política se apoya en los mitos políticos relacionados con la idea de cohesión. Ante todo, el ordenamiento político debe poner los instrumentos precisos para hacer posible, o hacer ver que así lo es, que todo el orden político es uno y coherente, una realidad del mismo género y no heterogénea –distintas *géné* o géneros– en cuanto a órdenes políticos en su interior.

El ordenamiento político dispone del medio para transformar lo disperso en cohesionado, y la diversidad de tierras, gentes y clanes en una sola sociedad política. El mito de la patria permite pensar la unidad de tierras en un solo territo-

rio, el suelo patrio o tierra de los padres sobre cuyos límites –locales, regionales y posiblemente mundiales– se hace coincidir el radio de acción del orden político. Pero la cohesión hay que buscarla no sólo en el espacio, sino en el tiempo: el mito del pueblo hace pensar en la variedad de la población como una sola comunidad. Los ciudadanos que aprobaron una constitución o eligieron un gobierno no son los mismos al cabo de un tiempo, pero el funcionamiento político les da continuidad como pueblo. El orden político, finalmente, requiere hacer ver que él no es sólo uno como ordenamiento y organización, sino uno con su territorio y comunidad, para lo cual dispone del mito de la nación, que expresa así la cohesión política.

La *natio* aludía antiguamente al origen común de nacimiento. La nación moderna trata más bien de hacer olvidar esto, porque se afirma, desde las monarquías nacionales del Renacimiento, y sobre todo desde el estado de la burguesía revolucionaria, como la comunidad política en la que caben todos los que asumen un mismo orden político, sea cual sea el origen de cada uno. Aristóteles recuerda que para hacer posible la *polis* los ciudadanos tienen que prestarse al pacto del olvido de sus orígenes: "Cuanto mejor mezclado está el régimen, tanto más estable resulta ser".[1] La *natio* antigua era aún etnocéntrica; la nación moderna, como la democracia ateniense, se articula dejando atrás el *éthnos* o comunidad de origen.[2]

De ahí también los dos modos esenciales de ver aún la nacionalidad, según la relación del *demos* –la sociedad política– con el *éthnos*. Cuando se admite que la sociedad política debe hacer olvidar la comunidad de origen (teorías, desde Renan, de la "construcción nacional", *nation-building*)[3] se ve el estado como causa de la nación y como equivalente a una sola nación. Se equipara, en fin, la nación al estado, que es el supuesto básico del moderno estado nacional. En esta visión, para decirlo de otra manera, la nación remite más al mito de pueblo, elemento social y vinculado a la voluntad, que al mito de patria, elemento cultural y ligado a la

1. Aristóteles, *Política*, 1279 a.; *vid*. también: A. Tocqueville, *La democracia en América*, vol. I, cap 17.
2. A.D. Smith, *Las teorías del nacionalismo*, 261-262. Para una crítica de la homogeneidad étnica, *vid*.: D.Th. Goldberg, Multiculturalism. *A critical reader* (Oxford: Blackwell, 1994), 22 ss.
3. E. Renan, "Qu'est-ce qu'une nation?", *Discourses et conférences*, 282 ss; E. Gellner, *Nations and nationalism*, 139-143. Ni siquiera los pensadores del liberalismo prescinden de la idea de homogeneidad para la definición de los principios e instituciones de la comunidad política, *vg*.: J.S. Mill*, On representative government*; T.H. Green, *Lectures on the principles of political obligation*; R. Dworkin, *Foundations of liberal equality*.

simbolización del inconsciente. Si se admite, por lo contrario, que la sociedad política debe resguardar, y hasta integrar, a la comunidad de origen (teorías, desde Herder, del nacionalismo orgánico, *Volkgeist*),[4] se concibe la nación como causa del estado y a éste como posible cuadro de varias naciones. El estado, en este caso, ya no se equipara necesariamente a la nación, ya que puede contener más de una y alguna incluso pertenecer en parte a otro estado. Dicho en otros términos, la nación hace pensar más aquí en la patria que en el pueblo. La realidad política ha acabado por imponer la primera de estas dos visiones, si bien el hecho del estado nacional no oculta ni a sus partidarios que no hay una necesaria coincidencia entre nación y estado.[5] Hasta cuando Marx describe y exalta la Comuna de París –en 1871 se ensayó aquí un revolucionario régimen comunal– el propio padre del internacionalismo obrero escribía: "No se trataba de destruir la unidad de la nación, sino, por el contrario, de organizarla".[6]

El ordenamiento político ha apelado históricamente al principio de cohesión para poder desplegar su acción sobre la sociedad que trata de regular. Las formas de este principio han tenido hasta ahora un carácter mítico: el suelo común, para la *polis*; el pueblo, para la *civitas* republicana; el pueblo de Dios, para el *regnum* medieval; la nación, para el estado burgués. La extensión, en un futuro, de este estado nacional a un orden político mundial supone plantear alguna nueva forma alternativa del mismo principio. Si pensamos, con Aristóteles, que en el orden político "ante todo es necesario tener en común el lugar" (*Política*, 1260 b), tal forma no puede ser otra que la del *respeto a la Tierra*, representada en su integridad planetaria, y siendo excluída de este principio cualquier "homogeneidad" esencial de raza o cultura, contradictoria con un ordenamiento democrático.

4. J.G. Herder, *Otra filosofía de la historia*, 2ª sección; A.D. Smith, *The ethnic origins of nations*, II, 8. Es la concepción que rechaza Habermas como opuesta a su idea de una "nación de ciudadanos": *Identidades nacionales y postnacionales*, 94; *Faktizität und Geltung*, 632 ss. Sobre el patriotismo y sus dos especies, "cultural" y "política", *vid*. N. Bilbeny, *La identidad cosmopolita*, cap. 14.
5. L. Tivey, *El Estado Nación*, IV; D.D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 51-52. La nación remite a una "política de visión" que permita a cada uno visualizar de hecho o en la imaginación su pertenencia a aquélla (bandera, himno, rostro presidencial, mapa, etc.). *Vid*.: R. Sennet, *The conscience of the eye. The design and social life of cities* (Nueva York: A.A. Knopf, 1990), 71 ss.
6. K. Marx, *La guerra civil en Francia*, 67-68.

2. La legalidad

Otro medio usado por el ordenamiento político es la ley, que a la vez manda, permite y prohíbe actuar a todos los que están sujetos a ella. Contra la realidad del conflicto en la sociedad aparece la figura de la ley para resolver este conflicto desde el orden político. Además de mitos éste utiliza símbolos, y la ley es el primero de los símbolos políticos.

La ley es un conjunto de normas de acción que sirve a su vez como la principal fuente para otras normas, pues se trata del único conjunto de normas que vincula a toda la sociedad.[7] La ley es vinculante porque, como ya recordaban los griegos, se la identifica con la voz de la razón –no es cambiante como la pasión– y tiene carácter universal: se aplica a todos sin excepción. Ahora bien, además de ser el único conjunto de normas que hace suyo el ordenamiento político, éste mismo es el único al que se le atribuye el poder hacer suyo el conjunto de normas que es la ley.

El ordenamiento político es el único titular de los medios de la legalidad al menos por dos razones. En primer lugar, porque lo único que constituye su existencia como tal ordenamiento es su dependencia de un orden normativo. Si no se atuviera al derecho, ¿qué distinguiría al orden coactivo de un estado del de una organización mafiosa o de una banda de piratas, como se preguntaba Agustín de Hipona?[8] Pero, en segundo lugar, porque ni un grupo de mafiosos ni de santos puede atribuirse la posesión de los medios de la legalidad y constituirse en un estado paralelo al ordenamiento existente. De lo contrario, éste dejaría de tener sentido por esta otra razón. Y que el ordenamiento político es el único orden cuya ley posee jurisdicción universal sobre una sociedad determinada quiere decir asimismo dos cosas. Una, que es el único orden facultado para promulgar, aplicar y hacer cumplir las leyes que regulan, en efecto, esta sociedad. Otra, que la ley es el medio con que el orden político regula su propia actividad, y que éste es el único orden que puede disponer tan sólo de su ley para hacerlo.[9] Otras organizaciones, en cambio, por legisladoras y universales que sean, deberán atenerse en último extremo a las normas del ordenamiento político.

7. N. Bobbio, N. Mateucci, *Dizionario di politica*, 320.
8. Agustín de Hipona, *La ciudad de Dios*, IV, 4; XIX, 22.
9. N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, 256-257.

Si el ordenamiento político tiene al derecho como medio y fundamento –es un ordenamiento normativo (Cap. II,1) y el derecho lo es también–, puede decirse entonces que el orden político y el derecho son consubstanciales. La teoría de Kelsen es clara a este respecto.[10] No admitir tal identidad supone dejar de concebir el estado como ordenamiento político y representarlo con la dualidad del orden legal, por un lado, y del político, si no moral, por otro lado. Sin embargo es la falsa antítesis –por incurrir en una imposibilidad lógica– entre la norma y el poder, el estado jurídico y el estado sociológico que habría venido a introducir Weber, a pesar de todo empeñado en llamar a este último "estado".[11] En cambio, desde un punto de vista normativo, no descriptivista, del ordenamiento político, un proceso en el cual un estado que precediera al derecho en su existencia crease el derecho y después se sometiera a él, "no tiene ni podría tener lugar".[12] El ordenamiento político es al mismo tiempo un orden jurídico, y es esto antes que nada, en cuanto el poder político es precisamente el único por completo legalizado: no es el poder de una banda de piratas.

3. La centralización

Un medio del que se sirve también el ordenamiento político es la centralización de sus órganos y actividades, especialmente de los relacionados con la aplicación y el cumplimiento del orden jurídico: la administración y la justicia. Por centralización no cabe pensar aquí en una concentración meramente geográfica del poder político (estructura radial del poder), sino en una distribución jerárquica sobre un único eje de funcionamiento. Aunque el poder político se descentralice en sentido horizontal (estructura reticular del poder), continua estando centralizado en sentido vertical, salvo que hablemos de un poder nuevo.

Hay para ello una razón histórica: la crisis de la sociedad feudal abre paso a una progresiva expropiación de los poderes tradicionales y monopolización de funciones por parte del poder emergente. A la vez, la centralización del ordenamien-

10. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 21.
11. *Ib*., 24-27.
12. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, VI, 41, c.

to político obedece a un más largo proceso histórico de división del trabajo político, en que las instancias ejecutivas y judiciales se configuran antes que las legislativas. Con todo, hay otra razón de tipo funcional: la integración de estados cada vez mayores, más poblados y más urgidos a prestar servicios requiere cierto grado de centralización para la eficacia indispensable de sus instituciones y organismos dependientes. Esta centralización es la herencia de la monarquía absoluta. La administración central es muy anterior al estado surgido con la Revolución Francesa. Antes de 1789, escribe Tocqueville, "los particulares ya confiaban más en la administración que en ellos mismos", de forma que el cambio de reglamentos que tuvo lugar en 1787 le hace decir al mismo autor que fue una "primera revolución".[13] Después se han sucedido gobiernos, regímenes y formas de estado, pero los grandes ejecutores de la centralización han sobrevivido. Y aún puede añadirse, con Kelsen, una razón de principio que explica este fenómeno. La validez de las normas del ordenamiento político depende, entre otros factores, de su unidad –un orden normativo tiene en la coherencia su primera característica formal–; por consiguiente, a cada orden político le corresponde un sólo ámbito jurisdiccional. Un orden de este género al cargo de ámbitos distintos, en los que se produzca, aplique y garantice la ley de forma distinta, es simplemente impensable.[14] El ordenamiento político sólo puede dejar de estar centralizado –lo que no obliga a una constitución centralista– hasta el punto en que ya pasa a segregar un nuevo orden político.

La administración es el principal instrumento de la centralización del poder político sujeto a un ordenamiento. Su función inmediata es asistir y, cada vez más, asesorar al poder ejecutivo, y no sólo en materia técnica. Pero con el crecimiento de la sociedad de masas han crecido también sus funciones de administración del orden, del amparo y de la prestación de bienes públicos que solicita esta sociedad. Lo que a su vez ha dado cuerpo a la burocracia, un poder caracterizado por la sujeción a reglas que tratan de maximizar su eficacia como medio político y social al mismo tiempo. Tales reglas, como la competencia y disciplina, han hecho considerarla "la forma más racional de ejercerse una dominación", al decir de Max Weber.[15] Pero no es posible perder de vista que se trata de un fenómeno

13. A. de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, III, 7, y en especial la conclusión de dicha obra: "Estado social y político de Francia antes y después de 1789", 2ª parte.
14. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, VI, 41, d.
15. M. Weber, *Economía y sociedad*, 1ª parte, III, II, 5.

esencialmente ligado a las dimensiones del orden político y de la sociedad que administra, no a la forma adoptada –democracia o autocracia– por el ordenamiento político (Cap. VI,2.2). Igualmente se hace difícil considerar racional a un poder público que tiende, como es notorio, a producir sus asuntos hacia dentro y considerarse poco menos que privado.[16]

Por eso la administración pública, el instrumento de precisión del poder centralizado, ha pasado a constituir un nuevo objeto del debate político. El teórico se pregunta por la naturaleza de sus relaciones con el ordenamiento político, por un lado –¿se ajusta o no al "estado de derecho"?–, y con los grupos de presión de la sociedad civil –¿se deja influir por los *lobbies* económicos?–, por otra parte. Y los mismos que, a efectos prácticos, lo esperan todo de ella, son los que la someten más directamente a prueba, al considerar el grado de adecuación entre sus medios y sus resultados.

4. La coacción

El ordenamiento político usa la violencia como uno de sus principales medios. De hecho, toda forma de control de unas personas sobre otras incluye en algún momento la coacción física o psíquica, como sugiere el encuentro de Robinson y Viernes. La sociedad no "concede" al orden político el derecho a usar la coacción. Simplemente renuncia a este ejercicio en favor del gobierno, pues –recuerda Hobbes– antes de instituir el orden político "todo hombre tiene derecho a todo", incluida la violencia.[17]

Pero eso no habilita al poder político a usar la fuerza con la misma arbitrariedad que la sociedad sin ley. El crimen o terrorismo de estado, el genocidio y la represión del adversario político –violencia que genera más violencia– contradicen la unidad y el sentido de un poder como orden jurídico. La ley distingue a los hombres y la fuerza a las bestias, dice Maquiavelo, pero a veces "a un príncipe le conviene saber hacer como la bestia y el hombre".[18] El orden político no es,

16. *Ib.*, 2ª parte, IX, 3.
17. Th. Hobbes, *Leviatán*, XXVIII.
18. N. Maquiavelo, *El príncipe*, XVIII.

entonces, comparable al resto de órdenes de coexistencia, en que cuando hay normas no existe fuerza –caso de la moral– y cuando hay fuerza no existen propiamente normas –caso del hampa. Se trata del único orden normativo que puede garantizar sus normas por la probabilidad de la fuerza. Sólo él dispone, en palabras de Max Weber, del "monopolio legítimo de la coacción física".[19] Por eso, aunque no es el reino de la paz, tampoco –si es tal orden político– lo es de la guerra indiscriminada.

¿Pero en qué se diferencia la fuerza legal de cualquier otra fuerza? Para Trasímaco, en pugna con Sócrates, "la justicia no es otra cosa que lo que conviene al más fuerte",[20] y para la interpretación marxista posterior éste es siempre la clase dominante.[21] Cabe pensar que la legalidad añade a la fuerza algunas caracteres en los que se mezclan lo simbólico y lo técnico. Por lo primero, contra la fuerza gratuita el derecho añade a la fuerza una justificación –explica *por qué* se debe forzar a algo. Por lo segundo, contra la fuerza ciega le añade una finalidad –expone el *para qué*: la defensa hacia adentro y hacia afuera del orden político. Y contra la fuerza bruta le presta a la fuerza una forma –dice cuándo, cómo y sobre todo *quién* puede usar la violencia. Si bien los tres caracteres se resumen en uno: el derecho a la fuerza está para hacer cumplir a la fuerza el derecho.

En el pensamiento contrario a una coacción legal parece partirse del sujeto natural como medida de todo lo real. Desde tal punto de vista se hace extraña la distinción entre el mundo de causas naturales y el de normas sobreañadido a éste. Pero conforme el pensamiento se desvincula de lo natural y subjetivo y se acerca a la objetividad de un orden normativo de la política, es decir, asume la posible contradicción entre lo que es y lo que debe ser (por ejemplo, el conflicto de un lado y la paz de otro), tiene que aumentar el convencimiento de que el orden jurídico no puede subsistir sin una organización coactiva dispuesta por él mismo para los casos en que no sean respetadas sus normas ni las sanciones anexas a su incumplimiento.[22] La coacción no es, entonces, un "hecho material" al margen –por delante o por detrás– del orden jurídico, sino, como piensa Kelsen, un predicado fundamental del propio derecho, que confirma así su positividad. Puede entonces descartarse la falsa dualidad del "estado como poder" y del "derecho como

19. M. Weber, *Economía y sociedad*, 1ª parte, I, 17.
20. Platón, *La república*, 338 c.
21. F. Engels, *Anti-Dühring*, sec. 2ª, IV.
22. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 37-38; R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 60-61.

norma", para admitir en definitiva que el poder del orden político es el poder del orden jurídico.[23]

En este supuesto, la relación entre lo que dispone una norma jurídica (condición) y un determinado acto coactivo del poder político (consecuencia) no puede ser interpretada como relación de causa a efecto. Sólo podría serlo si el hecho que une la prohibición de estafar y la detención del estafador fuera una necesidad de la naturaleza y no, como es, una necesidad del derecho. En la naturaleza ni siquiera existía el concepto de estafa; o por lo menos, bajo ningún punto de vista, la necesidad de castigarla.[24]

4.1. El desafío terrorista

El terrorismo es una forma extrema de coacción, usada y defendida por algunos como un "medio" de la política. Lo específico de este medio es crear un clima de terror y de desestabilización que beneficie a sus partidarios: al provocar que haya más represión, se cree justificada por duplicado su causa. Es la "espiral del terror", una dinámica de "acción-reacción", constante y aparentemente insoluble.[25]

Pueden recurrir al terrorismo desde gobernantes (terrorismo de Estado, tanto de estados totalitarios como formalmente democráticos) a individuos que actúan en solitario, aunque es un recurso más común en grupos políticos que operan en la clandestinidad o muy próximos a ella ("organizaciones militares", en su lenguaje, o "bandas armadas", para el poder legal que las persigue). El recurso al terror fue introducido hacia finales del siglo XIX, pero es un fenómeno creciente en el mundo contemporáneo. Se debe, de una parte, a las limitaciones, en la sociedad de masas, para vencer políticamente al adversario imbatible (por ejem-

23. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 22-23.
24. *Ib*., 62: "Pues fuera del sistema del derecho, en el reino de la naturaleza, no hay "robos", ni "negocios jurídicos", ni "castigo" ni "ejecución"". La reflexión de Kelsen ya la encontramos en Spinoza: "De cuanto hemos explicado en este capítulo resulta claro que en el estado natural no existe pecado o que, si alguien peca, es contra sí y no contra otro. Por derecho natural nadie, en efecto, está obligado, si no quiere, a complacer a otro ni a considerar bueno o malo sino aquello que, según su criterio personal, juzga como tal" (*Tratado político*, II, 18).
25. W. Laqueur, *Le terrorisme,* 89 ss.; íd., *Una historia del terrorismo*, 55 ss.; N. O´Sullivan, *Terrorismo, ideología y revolución,* 17 ss.

plo, el Estado) de una forma legal y eficaz; y, de otra parte, a la sofisticada tecnología militar, con armas y explosivos cada vez más manejables y mortíferos.

Aunque ni sobre su definición ni sobre sus causas o motivos existe hoy por hoy un acuerdo sobre lo que es el terrorismo. Para unos es legítima defensa (los terroristas serían soldados, revolucionarios, incluso mártires), para otros un delito de lesa humanidad (el terrorista como genocida o mero delincuente de sangre). También hay quien sostiene que el terrorismo es una interpretación más del principio de que *el fin justifica los medios*, familiar a la política en general. Pero parece que se olvida que el terror no es sólo un "medio", para el terrorista, sino que constituye un "fin": es un objetivo concreto y principal de su manera de hacer política, e incluso de entenderla. Terroristas, dice, son "los otros", estén en el gobierno o en la oposición, sean legales o clandestinos.

Lo que es cierto es que el terrorismo no obedece a una violencia gratuita. Es político; sus causas y sus remedios lo son. Pero, para empezar, *no es legal*. Usa la fuerza sin el control y la contención de la ley. Eso lo distingue radicalmente de cualquier otro uso político de la violencia. La prueba es que, cuando los terroristas obtienen el poder, lo primero que suprimen es el terrorismo que pueda usarse contra él. En segundo lugar, *no es democrático*. Aunque la democracia tenga que usar a veces la coacción y la violencia, su fin es la paz, y su medio es el derecho. Es, por definición, el régimen de la ley y de las normas por encima, si no "en lugar", deseablemente, de los meros hechos y de la fuerza (Cap. II, 2). También es, por definición, el régimen de la palabra y del debate, cosas ambas ignoradas, o, mejor, burladas, por el recurso a los instrumentos terroristas. Y desde luego *es inmoral*, aún por más motivos. Repasémoslos.

En primer lugar, su opción es la fuerza, no la protesta ni el diálogo. Usa la fuerza al margen de las normas aceptadas por la mayoría. La usa desproporcionadamente, y siempre de modo imprevisto, justo para provocar el terror, aunque las víctimas sean inocentes. Es, por lo tanto, esencialmente perverso: no sólo no le importa que por su causa haya más represión, sino que lo busca así. Además, los terroristas actuan de forma anónima y se esconden tras sus crímenes. Y no les basta con provocar el dolor: humillan a sus víctimas con excusas políticas, como en la toma de rehenes. Su estrategia, por lo demás, viene a ser una forma de chantaje: o se les hace caso, o van a seguir aterrorizando. Entienden, en fin, que vencer al adversario es eliminarlo. Nada más inmoral. Admitido, pues, que no haya una definición universal de quien es terrorista y quien no, lo que debe estar claro, por lo menos en un sentido ético, es que no hay ningún terrorismo bueno.

El terrorismo es un desafío para todo tipo de sociedades y de estados.[26] Lo es mucho más que la corrupción y el narcotráfico, porque su causa es política y se reviste de argumentos de esta clase. En este sentido, sólo tiene un parangón: el totalitarismo. Y es también un desafío porque, más allá de lo político, se sirve de los individuos que, por ignorancia o fanatismo, creen que un disparo es más eficaz que un voto, o que su voto, sencillamente, vale más que el de los demás. La respuesta a este desafío, como a la violencia incontrolada en general, no es exactamente el pacifismo, sino la democracia, el régimen del voto y la palabra. Es el único régimen pensado para resolver los desacuerdos por medios pacíficos y no a tiros o bombazos (Cap. IV,2).

La democracia responde al terror con estos medios y, en caso extremo, por medios coactivos, pero siempre debe hacerlo, como democracia, de forma legal y proporcionada para preservar el valor moral de su legalidad, su mejor arma (Cap. VI,3). Sin embargo, con ocasión de la amenaza terrorista, los estados suelen reforzar su programa de seguridad y control de tal modo que vulneran su propia legislación en materia de libertades y derechos. Es otro modo de imponerse la razón de estado (Cap. IV,2.1)

5. La autoridad

La coacción es el medio más expeditivo del ordenamiento político. La autoridad es el medio más sutil de la política y el que viene a representar la piedra de toque de todos los demás.

El poder político es la capacidad de dictar leyes y de que éstas sean obedecidas. Pero una cosa es tener la capacidad de provocar la obediencia por la fuerza, mediante el medio de la coacción, y otra de provocarla de modo voluntario, mediante la autoridad. En el primer caso el poder político se reduce a una posesión del poder de imposición o de "mando": la *potestas* se limita a *potentia* o capacidad de coacción. En el segundo caso el poder político incluye al

26. M. Wieviorka, *El terrorismo. La violencia política en el mundo,* 429 ss.; F. Reinares-Nestares, *Terrorismo y antiterrorismo,* 131 ss.; I. Ramonet; *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas,* 49 ss.

mismo tiempo la posesión de un poder de reconocimiento ante sus destinatarios, es decir, de ser aceptado libremente por éstos. El poder que sólo tiene el mando tiene que ser obedecido por la fuerza; el que tiene además la autoridad no la necesita, o no la necesita siempre: se basta con la palabra y sobre todo con la credibilidad de sus palabras. El lenguaje de la política no es el lenguaje estricto de lo verdadero, pero es similar al lenguaje de lo que es verdadero. Además, aunque la política fuera la ciencia más exacta, "no nos sería fácil convencer a algunos hablando de esta manera", observa Aristóteles en su descubrimiento de la política como palabra.[27]

En el poder político tener poder no es lo mismo que tener autoridad. El poder del gobernante implica un "derecho de" hacer algo sobre el gobernado; su autoridad supone a la vez el "derecho a" recibir algo de éste. De lo que no puede presumir quien sólo manda, porque posee un derecho de acción, pero no de recepción frente a sus mandados.[28] Poder y autoridad no son, pues, sustituibles entre sí, aunque a veces se quiera decir una cosa por otra: la pre-potencia se atribuye la autoridad y la im-potencia el poder. Pero uno y otro medio son complementarios. El poder necesita de la autoridad para ser un poder reconocido y la autoridad necesita del poder para ser una autoridad efectiva. Sin su complementario, el poder es mando y la autoridad una tenencia subjetiva. La "autoridad" del escritor Séneca no era la misma que la del profeta Jesús, ni la de éste la misma que la autoridad del César, mucho más efectiva.

Cuando se da la suma de poder y autoridad, una vez admitido que ninguno es consecuencia del otro, se habla, con Weber, de la dominación (*Herrschaft*). Esta no es el simple dominio o coacción denunciada, a partir de Rousseau, como indeseable "opresión",[29] y presupuestos después por Habermas al postular una acción comunicativa "libre de dominación".[30] La dominación en aquel otro sentido es la posibilidad de encontrar obediencia a un mandato mediante algo no tan sólo relativo a la fuerza del gobernante, sino a su presunta legitimidad (Cap. VI, 3). Si el fundamento de ésta es la tradición, la dominación legítima es de tipo tradicional; si es el carisma del jefe, es de tipo carismático; si es la racio-

27. Aristóteles, *Retórica*, 1355 a.
28. D.D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 80.
29. J.-J. Rousseau, *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Prefacio.
30. J. Habermas, *Conciencia moral y acción comunicativa*, III; *Teoría de la acción comunicativa*, VIII, 3 (2 a).

nalidad, es de tipo racional o legal.[31] Aunque los tres se tratan de "tipos puros" –no se describe el modo en que el poder se justifica: se aducen las razones por las que consigue hacer-lo–, hay que reconocer que el tercero es el llamado a imponerse, dada la moderna secularización del poder político. Una "dominación racional" es pues aquella en que el titular del poder es obedecido por motivo de su cargo y de la norma que lo establece, siempre en la creencia de que obedecer así es más racional que hacerlo de otras maneras.

Si el ordenamiento político no es "ningún poder", tampoco es, como vemos, "sólo poder". Cualquiera de ambas identificaciones niegan el orden político, en lugar de justificarlo. Este orden es también autoridad, que junto con otros medios políticos que escapan del hecho físico viene a reforzar la realidad normativa del orden político.[32] Y en particular, la autoridad –capacidad de ser libremente obedecido– nos recuerda de paso que toda la "positividad" de este sistema normativo tiene más que ver con una relación jurídica que con una relación material: por ejemplo, la eficacia de obtener la obediencia a cualquier precio.[33]

6. El problema de la soberanía

La soberanía es la atribución mediante la cual el ordenamiento político justifica la disposición de todos sus medios. Poseer la soberanía es poseer la supremacía en relación con otros órdenes de poder. En la Edad Media todavía dos potestades se disputaban la supremacía: la iglesia, poder espiritual (*vis directiva*), y el estado, poder coactivo (*vis coactiva*). Y aún dentro de éste la disputa continuaba entre el jefe del *imperium* y los cabezas de los nuevos *regna*. Pero en el tránsito al Renacimiento se impone el principio que asocia el derecho a ejercer el poder político con la exclusividad de este derecho en cada territorio determinado (*rex in regno suo imperator*). De modo que quien acaba teniendo la supremacía o sobe-

31.M. Weber, *Economía y sociedad*, 1ª parte, III, I; 2ª parte, IX, II.

32. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 44-45. Valga el inmejorable ejemplo del nuevo estado de Palestina, que se ha ido gestando, a partir de los acuerdos de paz Rabin-Arafat de 1993, como una paulatina y esforzada *conquista de medios* sobre los límites de un territorio, Cisjordania, y bajo la dirección de unos hombres, la llamada Autoridad Nacional Palestina.

33. *Ib*., 22-23; "Los fundamentos de la democracia", *op. cit*., 220-221.

ranía, es decir, el derecho exclusivo a ostentar el poder político (*summa potestas*) es el monarca o soberano.

Maquiavelo es uno de los primeros en darlo como un hecho: el príncipe regenta el principado entero, no sólo la parte de éste que es la sociedad civil.[34] Y Bodin, algo después, en teorizarlo: "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república".[35] El poder del estado es absoluto porque sólo depende de Dios y la naturaleza; es perenne porque es el único que puede hacerse obedecer a la fuerza. Más tarde Hobbes especifica los motivos de por qué el estado ha de reunir la *summa potestas*: porque sin este árbitro único la sociedad se vuelve por naturaleza contra sus propios individuos. "En cambio, en el estado civil, en el que el derecho de vida y muerte y de toda pena corporal pertenece al estado, ese mismo derecho de matar no puede ser concedido a un particular".[36]

De éstos y similares planteamientos de la soberanía se deriva el principio de la "razón de estado". El estado, dice Hobbes, no puede oponerse nunca a la razón. ¿Pero a quién pertenece esta razón? No a la razón privada, que conduciría a leyes inciviles, ni a una razón compartida por sabios, que puede torcer aún más estas leyes, sino a "la razón de este nuestro hombre artificial que es el estado y su mandato".[37] Hegel añade aún: "El estado es lo racional en sí y para sí".[38] De ahí a la defensa del estado como un fin en sí mismo (*salus rei publicae*) hay un paso mínimo, y a la defensa de todos los medios para conseguirlo (*onorevoli* siempre, según Maquiavelo) un paso todavía más imperceptible. Una vez hecho del estado la *ultima ratio* de la política ya no resulta por lo menos incongruente concluir, como hace el mismo Maquiavelo, que el fin justifica los medios.[39]

La razón de estado es una doctrina que emerge de la identificación del fundamento de la soberanía con el hecho mismo del poder político, emplazado desde la baja Edad Media por encima de otros poderes sociales (Cap. IV, 2.1). Sin embargo, y sin apartarse de la política, el fundamento de la soberanía del orden político, por la cual este poder tiene en definitiva la autoridad legal suprema, tiene que ver más con la norma que hace existir al poder político que con éste en sí mismo.

---

34. N. Maquiavelo, *El príncipe*, VI.
35. J. Bodin, *Los seis libros de la república*, I, 8.
36. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, II, 18.
37. Th. Hobbes, *Leviatán*, XXVI.
38. G.W.F. Hegel, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, §257; N.M. López Calera, *Yo, el Estado*, 91 ss.
39. N. Maquiavelo, *El príncipe*, XVIII.

Bodin escribe también que la soberanía es "el poder supremo de ordenar", y Hobbes que el soberano es "el legislador en todos los estados".[40] Lo que a su modo deja abierta la posibilidad de pensar en un fundamento jurídico, ya no confundido con el poder estricto, para la atribución de soberanía a un orden político. Desde este punto de vista alternativo se atribuye soberanía o supremacía a un ordenamiento político cuando en su sistema de normas están subsumidas el resto de normas de la sociedad sobre la que dicho ordenamiento tiene jurisdicción, y al mismo tiempo cuando este sistema es el que tiene más autoridad legal, tanto sobre el resto de normas como respecto de cualquier orden externo a este sistema.[41] Poseer, pues, el poder coactivo no es condición necesaria ni suficiente para que un orden político justifique su supremacía y se proclame soberano.

De hecho, algunos estados soberanos apenas disponen de poder coactivo; de hecho, también, si nos regimos por este poder resulta que ningún estado es igual en soberanía, y que aún el más soberano de todos –el más fuerte– no es por eso irresistible de modo absoluto ("en ningún estado –reconoce Hobbes– hay gran inconveniente que no proceda de la desobediencia de los súbditos").[42] En la definición política de la soberanía según el poder no resulta claro quién es soberano. En la definición jurídica según la norma, en que la supremacía del orden político es un atributo del orden jurídico, el concepto queda más claro y por lo menos no se incurre en la contradicción práctica de dar a la gran mayoría de los estados el tratamiento de "soberanos" y a la vez tener que reconocer que son súbditos.

Sin embargo la idea de soberanía estatal va ligada comúnmente a esta oscura y contradictoria concepción de lo que es tener supremacía en el orden político. Si, además, añadimos la paulatina limitación del poder de los estados –ceden soberanía hacia afuera y hacia adentro–, y la desustancialización de la idea misma de estado –ni es la comunidad política suprema ni se pretende siempre como la ideal–, se reúnen suficientes razones de principio y de hecho para desestimar la tradicional identificación de la soberanía del ordenamiento político con la del poder del estado y particularmente del estado nacional. Éste, por una parte, se encuentra desbordado por la globalización y resulta ya pequeño para afrontar los gran-

40. J. Bodin, *Los seis libros de la república*, I, 8; Th. Hobbes, *Leviatán*, XXVI.
41. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 52, 133 ss; H. Heller, *La soberanía*, cap. V.
42. Th. Hobbes, *Leviatán*, XX; D.D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 70 ss.

des problemas, con la consiguiente merma de su eficacia y, en el fondo, de su legitimidad. Pero, por otra parte, y frente a los conflictos relacionados con la identidad cultural –la contrapartida de la globalización es la creación de focos de resistencia a ella–, el estado nacional resulta, al contrario, demasiado grande para solucionar todo tipo de problemas culturales, siendo así que ve doblemente reducida su eficacia, ante lo "grande" y lo "pequeño" por igual.[43] Desde un punto de mira que vea el orden político como un orden normativo, la única noción coherente y completa de soberanía es la que se atribuiría a un ordenamiento político finalmente internacional (Cap. VIII,4.2).[44]

La aceptación o no de una soberanía de la comunidad política internacional constituye una verdadera prueba de fuego para nuestra concepción de la política: democrática, si se admite la primacía del orden internacional, o autocrática, si se prima al estado-ego que no se deja relativizar.[45] Por eso la preferibilidad de un orden sobre otro no es tanto una cuestión de valores o de ideología como de nuestra más personal visión del mundo, alrededor de la cual gira también la concepción política (Cap. II,2).

43. C. Offe, *Modernity and the state: East, West* (Cambridge: The M.I.T. Press, 1996), 61 ss.; J.-M. Guéhenno, *The end of the nation-state* (Minneapolis: U. Minnesota Press, 1995); M. Castells, *The Information Age*, vol. II: *The power of identity* (Oxford: Blackwell, 1997), 243 ss.
44. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 161-162; *Teoría pura del derecho*, VII, 44; R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 382-384; I. Kant, *Teoría y práctica*, III; *Sobre la paz perpetua*, II, segundo artículo.
45. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 250-251; *Teoría pura del derecho*. VII, 4.

Capítulo IV

Los fines del ordenamiento político

1. La diversidad de los fines

El ordenamiento político posee medios y al mismo tiempo fines: son términos implicados entre sí. La mayoría de teóricos de la política admiten que el ordenamiento político posee fines sustanciales y que éstos son su justificación como tal ordenamiento. Es común a las teorías descriptivistas, sean o no del tradicional tipo valorativo (Cap. II,1), aceptar esta concepción teleológica o finalista del orden político, que para muchos, también, estipula al estado mismo como el más incondicional de sus fines. Para Hegel, incluso, al absolutizar racionalmente el estado, como fin supremo del individuo: el interés particular de éste "está contenido y preservado en el interés y el fin del estado".[1]

Todas estas teorías tienen su raíz común en la noción aristotélica de la *polis*, que "nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien" (*Política*, 1252 b). No es el vivir, sino el vivir bien (*eu zen*, después *bonum vivere*) lo que la justifica. Pero Aristóteles puede plantearse este fin sustancial porque presupone en el ordenamiento político una comunidad de gente, no aún una sociedad compleja, en que hay otros fines específicos y hasta el fin de la buena vida se busca al margen de la política. Aunque amplia cada vez más sus competencias, el estado moderno no es tan omnicompetente como la antigua ciudad griega, autárquica y sobre todo tenida por una unidad de vida (*ib.*, 1253 a). Por eso sus fines han sido concebidos según se conciba el tipo y número de competencias de que es capaz. Las teorías al respecto pueden dividirse aquí entre aquellas que asignan

1. G.W.F. Hegel, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, §268.

una función positiva al estado (muchas competencias y no siempre duras para el súbdito) y aquellas que le otorgan una función, por así decir, negativa (pocas competencias, pero duras).

En el primer caso se piensa más en los fines futuros del orden político, porque éste es concebido de modo idealista, y en el segundo se piensa en los actuales, porque la concepción es realista. Para decir de una vez de qué fines se trata puede tomarse como referencia la máxima de Goethe: "Prefiero la injusticia al desorden". Las teorías de la función positiva del estado priman la justicia sobre el orden, y las negativas al contrario. En aquéllas el fin de la justicia incluye variablemente, pero en destacado lugar, los fines asociados de libertad, igualdad y bienestar. En las otras el fin del orden se vincula a los de seguridad, iniciativa privada y propiedad. Para unas la justicia lleva a distinguir el poder de lo que son sus propios fines; para otras, el orden hace que el poder se constituya en su propio fin. Si se dice que en unas se confía una función positiva al estado, es porque éste posee una eficacia creadora o por lo menos incrementadora de la realidad social existente: promueve bienes y derechos, no sólo los protege. Al referirnos a la función negativa, en cambio, es porque se espera que la eficacia sea conservadora de lo que hay o al menos preventiva de los conflictos que lo amenazan: trata de mantener los bienes y a este fin protege los derechos.

En la tesis de la función positiva del estado se encuentran, entre otras, las doctrinas inspiradas en principios comunitaristas y utilitaristas, sin exceptuar al citado Aristóteles y a Hegel (el estado es tan positivo para éste que hasta la guerra puede serlo, al revés de lo que pensaría Hobbes).[2] Los partidarios de una función negativa del estado asumen principios individualistas y contractualistas, aunque no todos los favorables al estado como contrato son de esta tendencia. Sí lo es, y antes que nadie, el mismo Hobbes, que se presenta nada menos como opuesto a Aristóteles: la sociedad natural propende a la guerra, y es por eso que conviene en el estado, para así "cuidar de su propia preservación".[3] El estado existe sólo porque su inexistencia resultaría peor: es, en otras palabras, un mal necesario.[4]

Ambos modos de ver los fines específicos del ordenamiento político están pre-

2. *Ib.*, §324.
3. Th. Hobbes, *Leviatán*, XVII.
4. *Ib.*, XX.

sentes en teorías de fondo de la política tan distintas como el iusnaturalismo y el iuspositivismo. O en ideologías de la variedad del socialismo y el liberalismo. Desde éste, por ejemplo, Mill o Nozick ven el estado como un mal necesario, mientras que para Kant o Rawls resultará un bien necesario, un orden de fines positivos.

2. El fin procedimental de la paz

Sean positivas o negativas –en el sentido, éstas, de impedir daños, *neminem laedere*– las finalidades reconocidas al orden político, en ambas concepciones subsiste un denominador común. Todos quienes justifican la existencia del ordenamiento político admiten que ha de cumplir un fin mínimo: hacer posible una sociedad organizada. El reconocimiento de este fin es común a expresiones como "sociedad justa" y "sociedad ordenada". Igualmente suelen ser compartidas, desde ambas perspectivas, las condiciones formales cuya suma hará posible una tal sociedad organizada: una seguridad jurídica, una estabilidad política y una convivencia o cohesión social. Búsquese el bienestar colectivo o la seguridad colectiva, la disposición de estos mínimos elementos es imprescindible para la consecución de cualquier fin del orden político.

Una sociedad organizada no es exactamente una sociedad ordenada. Esta presupone al menos dos cosas que no exige una sociedad de la que decimos tan sólo que está organizada: un principio externo –el "orden"– que debe ser explicado y el supuesto de que cada individuo tiene en ella un lugar asignado, el puesto "correspondiente" a este orden.[5] Pero una sociedad organizada no es ni esta sociedad de "orden y concierto" ni la sometida a la "ley de hierro" de una oligarquía burocrática o tecnocrática, es decir, una sociedad totalmente organizada. Es aquella con una disposición tal que permite a cada uno de sus miembros el acuerdo al igual que el desacuerdo con el resto. La idea de interconexión se recoge ya en el verbo latino *organizare* al referirse a la relación entre las par-

5. Así, el concepto de *orden* en S. Huntington *(Political order in changing societies*) y el de *sociedad bien ordenada* en *Rawls (A theory of justice*). En general: D.H. Wrong, *The problem of order. What unit and divides society* (Cambdrige: Harvard U.P., 1994), 37 ss.

tes de un ser vivo.[6] De modo que en una sociedad, por lo contrario, desorganizada, el desacuerdo es un eufemismo: lo que hay es desconexión, si no conflicto abierto entre sus individuos.

Sin embargo, para que se cumpla el fin mínimo de una sociedad organizada en las condiciones descritas debe reconocerse al mismo tiempo la satisfacción de un fin inmediato y preliminar a todos los demás, por mínimos que sean: la paz. Al margen de los fines propuestos, la paz es el fin esencial para que el ordenamiento político pueda proponerse fines. Todos éstos están en realidad condicionados a aquél, que es el único incondicional. El fin de una sociedad organizada, aunque mínimo, es un fin mediato y condicional ante este fin previo y necesario de la paz, que ya no expresa ningún contenido material, sino formal: proponerse una situación tal en la que se haga posible la proposición de fines. Dicho de otro modo: la paz es el fin procedimental del ordenamiento político. Por eso la máxima que puede igualmente servir de inicio a la discusión sobre este fin incondicional de la política es aquella puesta en boca sin distinción por jefes de estado, de clan y de comando guerrillero: *Para qué perder el tiempo con palabras si se soluciona antes con las armas*. De su aceptación o no se deduce nuestro parecer frente al fin indispensable del orden político que es la paz.

Es claro que si pensamos el orden político como un ordenamiento ante todo normativo –el estado y otras formas de organización política como ordenamiento normativo– este orden no puede pasar a definirse precisamente por sus fines: los fines del orden político cambian según los grupos que lo dirigen, no hay fines que éstos no se hayan propuesto y no hay ningún fin explícito que haya sido propuesto por todos.[7] Como ordenamiento jurídico y coactivo el orden político no puede proponerse fines en general ni estar él mismo sujeto a fines, salvo que se trate de este fin formal y procedimental de la paz. El resto de fines –fines materiales o específicos– no incumbe al sistema político en sí, sino a la acción de cada grupo de gobierno con su propia ideología (Cap. VIII,4). El sistema político, como ordenamiento normativo, no puede elevar cualquiera de estos fines materiales a

6. Respecto a la "organización" tomada en tal sentido de disponibilidad formal para un servicio (*Betrieb*, a diferencia de su sentido como *Unternehmung*), *vid.*: M. Weber, *Economía y sociedad*, I, I, 15. Para ilustrar el concepto de organización como aquello que permite múltiples formas de "ordenación", *vid*. C. Offe, *Disorganized capitalism. Contemporary transformations of work and politics* (Cambridge: The M.I.T. Press, 1989), 151 ss., 170 ss.; J. Law, *Organizing Modernity* (Oxford: Blackwell, 1994), 40-43, 114.
7. M. Weber, *Economía y sociedad*, 1ª parte, II, 9; 2ª parte, IX, 2.

la categoría de fin propio, aunque a cambio debe reconocer, como fin posible de gobierno, todos cuantos sean compatibles con su ordenamiento normativo.[8] Aquí vuelve a valer intacta la sabiduría de Spinoza: Cuál sea la mejor constitución de un estado cualquiera, se deduce fácilmente del fin del estado político, que no es otro que la paz y la seguridad de la vida.[9]

No obstante, tomar la paz por un fin procedimental, y no por un fin material del orden político, hace diferente esta afirmación de la de una defensa de la paz como el orden, de hecho, que pone remedio a un estado de guerra. La paz no es la no-guerra, o simple período existente entre guerra y guerra, ni el orden obtenido por cualquier medio, por ejemplo el estado absoluto, como hace Hobbes, que piensa que el fin de éste es asegurar el fin de la naturaleza: *pax est quaerenda*.[10] La paz no se concibe, pues, como un fin más del orden político, sino como la condición, el fin preliminar a todos sus fines posibles.[11] Este fin sólo puede ser propuesto en realidad por una sociedad no sojuzgada o autónoma (Cap. II, 2), es decir, de individuos que piensan por sí mismos.[12]

2.1. ¿El fin justifica los medios?

El ordenamiento político es un conjunto de medios dispuestos para uno u otro fin. La legalidad es uno de estos medios y la paz es un fin: el fin preliminar a todos los demás. Aunque sucede a veces, como decía un clásico, que "Entre las armas, las leyes enmudecen",[13] y todavía más veces, como dice un moderno, que "El poder no es un medio, es un fin".[14]

8. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 52-53.
9. B. Spinoza, *Tratado político*, V, 2,5. Sobre la paz como necesidad evolutiva de la especie *vid.*: I. Eibl-Eibesfeldt, *Guerra y paz. Una visión de la etología*, 240 ss.; *Biología del comportamiento humano*, V, 6.
10. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, II, 2; III, 32; *Leviatán*, XV.
11. N. Bobbio, "Formalismo jurídico y formalismo ético", *Contribución a la teoría del derecho*, 113-117; *Il problema della guerra e le vie della pace*, 119 ss. La paz es un fin preliminar incluso al de la salvaguarda del medio ambiente, pese a su indiscutible prioridad. *Vid.* B. Doherty, M. de Geus, de., *Democracy and green political thought* (Londres: Routledge, 1996); Ph. Shabecoff, *A new name for peace. International environmentalism, sustainable development and democracy* (Hanover: U.P. of New England, 1996).
12. B. Spinoza, *Tratado político*, V, 6.
13. Cicerón, *Pro Milone*, IV, 10.
14. G. Orwell, *1984*, III, 3.

De cualquier forma, haga lo que se haga con él, el ordenamiento político es, en cuanto poder, un conjunto determinado y estable de medios –es el *stato* de Maquiavelo–, o bien deja de ser tal poder.[15] Más aún, el estado contemporáneo ha incrementado de tal manera la disposición y la importancia de sus medios de poder que parecen haberse ya asentado los dos axiomas siguientes. El primero es que hay que evitar a toda costa errores o defectos en los medios, y así se dice que "un fallo, en política, es peor que un crimen". Y el segundo es que si un defecto en los medios es tolerable, sólo debe serlo en aras a un fin que lo compense, y así se admite que "el fin justifica los medios", aunque no se diga abiertamente. La aplicación más sobresaliente de este último axioma, ya desde antiguo, es la expresión *Si vis pacem, para bellum*, recogida por Cicerón[16] y contestada después por Tito Livio –tan admirado precisamente por Maquiavelo– con su *Ostendite modo bellum, pacem habetitis* (limitaos a dejar entrever una guerra y tendréis la paz),[17] que bien puede entenderse como un más conciso: si no quieres la guerra, prepara la paz. Pero que el fin justifica los medios, volviendo a la realidad, es norma que se aplica de muchos modos en el estado contemporáneo, no sólo en la defensa exterior y el secreto de estado, como es tradicional, sino gracias a la nueva disposición de medios, económicos y técnicos, en la financiación ilegal y en el llamado terrorismo de estado. Lo recuerda, entre otros, Arthur Koestler, cuando a propósito de la represión estalinista, supuestamente en favor de la justicia social, hace decir a Ivanov, protagonista de *Darkness at noon*: "El principio que el fin justifica los medios es y continúa siendo la única regla de la ética política".

El problema, pues, de la relación entre los fines y los medios del ordenamiento político, y en general de la política, ha tenido y tiene que ser tratado igualmente desde la teoría. Las dos cuestiones esenciales implicadas en la investigación al respecto hacen claramente referencia a los valores de "bueno" y "malo". Admitimos, en primer lugar, que el enjuiciamiento sobre lo bueno y lo malo recae no sólo en los fines de la política, sino en los medios, con lo que establecemos la posibilidad de medios buenos y malos, además de la de fines buenos y malos de la política. Lo que da paso a la segunda cuestión: en qué medida y bajo qué condiciones puede ser deseable la asociación entre un valor determinado de fines y otro de medios. Es decir: ¿es preferible perseguir fines buenos con medios buenos? O,

15. N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, 45.
16. *Filípicas*, VII, 6.
17. *Décadas*, VI, 18.

en cambio: ¿es mejor hacerlo con medios malos? Lenin, por ejemplo, recurrió a la financiación alemana y al golpe de estado para hacer la revolución bolchevique. Aunque podemos seguir preguntándonos: ¿es preferible alcanzar fines malos con medios análogamente malos? O bien: ¿es deseable hacerlo con medios, no obstante, buenos? Pues Hitler, en otro ejemplo, obtuvo el poder por medios legales. El siglo XX es testigo, además, de la facilidad con la que todas estas posibilidades de enlazar los fines con los medios se mezclan extrañamente entre sí, como cuando los líderes bolcheviques insistían en que lo importante es el "cambio del sujeto histórico", con independencia de las formas adoptadas, o cuando los líderes fascistas urgían poco después a la burguesía italiana para que apoyase una estrategia parecida contra el auge de los revolucionarios. La teoría política sobre la relación entre los fines y los medios del poder político tiene hoy que verse, en cualquier caso, enfrentada a sus cuestiones esenciales con ese acompañamiento de fondo de la confusión permanente, que se da en los hechos de la política, entre el valor de lo bueno y el de lo malo. En la realidad política, al igual que en *Macbeth*, hay por lo menos tantas ocasiones para creerse que del mal (de fines o medios "malos") puede nacer el bien, como de darse cuenta que del bien (de fines o medios "buenos") ha podido nacer el mal.

"El fin justifica los medios" no es una frase de Maquiavelo, pero sí un pensamiento que se desprende de sus escritos. En éstos propone la creación de un estado fuerte e independiente de la religión y la moral, al contrario, en este sentido, del estado cristiano solicitado por su contemporáneo Lutero. La política, para el florentino, debe ser autónoma, y lo espiritual, lo mismo que la guerra, debe ponerse a su servicio como *instrumentum regni*. Por eso, porque en política no hay tribunal superior al que recurrir, se acude al "fin" de las acciones, que sólo el resultado las justifica, como escribe en *El Príncipe* (XVIII). Si el soberano logra conservar su estado, "...todos los medios que haya aplicado serán juzgados honorables", apunta en el mismo lugar. Aunque ello puede suponer, a veces, y según la fuerza de la "necesidad" con que se le presentan las cosas, que el soberano haya tenido que aprender a "poder no ser bueno", es decir, a "saber entrar en el mal" (*ib.*).[18] Esto, que sostiene Maquiavelo en su obra *El Príncipe* como asunto crucial del monarca, y que mereció por ejemplo el aplauso de Mussolini, en un escrito de 1924, es retomado en los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* como asunto clave, ahora, de la comu-

18. *El príncipe* (Madrid: Alianza, 1981), XV, XVIII.

nidad política en general, para la que el fin justifica igualmente los medios. "Allí donde se trata de la salvación de la patria –escribe– no debe tomarse en consideración si algo es justo o injusto, cruel o compasivo, digno de alabanza o de censura, sino que, dando de lado a toda otra idea, es preciso seguir aquella decisión que le salva la vida y le mantiene la libertad".[19] Ello da a entender que es fácil para el soberano conservar el poder cuando se tiene el dominio en tiempos tranquilos, y ya no lo es, en cambio, allí donde la supervivencia de la comunidad, y con ella la de su cabeza, se encuentran en peligro. Pero he aquí que no hay prácticamente tiempos tranquilos para la política, con lo que el texto citado de Maquiavelo da a entender también que el *principe nuovo*, monárquico o republicano, no es una figura pensada sólo para un "estado de excepción", sino para toda aquella situación en que el poder permanece interesado en el poder.

Para llegar a esta conclusión, en la que es lícita la vieja sentencia de que el fin justifica los medios, nuestro consejero de príncipes ha partido de una cosmovisión moral preocupada por el concepto de *necessità* y ocupada en el de una *virtù* que debe oponérsele.[20] La necesidad es como espada que hiere pero que a la vez sana, pues es ella la que da ocasión a la moralidad, en general, y en particular a esta nueva modalidad de conducta política, mezcla de virtud (*bontà*) y de vicio (*sapere intrare nel male*), que es la *virtù* reconstructora y fijadora de la soberanía. Fueron ejemplos de ella, según Maquiavelo, el emperador Severo y el cardenal y *condottiero* César Borgia. Sin virtud de esta clase no hay resultados políticos que valgan, o lo que es lo mismo, sin "mano regia" no hay reino o estado que se conserve.[21] Soberano es aquel que desafía, en fin, a la fortuna, sabiendo hacer, a su modo y conveniencia, de la necesidad virtud, como reza otra vieja sentencia. Así, si un Heráclito dijo que "Cuanto más grande es la muerte, tanto más grande es el destino que lleva consigo" (D. 25), Maquiavelo no se queda muy atrás cuando dice que cuanto más grande es la necesidad con que topamos, tanto mayor habrá de ser también la virtud con la que reaccionemos. El soberano deberá hacer, en estas circunstancias, aquellas cosas que no se atrevería a hacer si escuchara sólo los dictados de la razón: la necesidad le excusa.[22]

---

19. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (Madrid: Alianza, 1987), III, 41.
20. *El príncipe*, XXIII; *Discursos*, III, 12.
21. *Discursos*, I, 18, 55, algo así como lo contrario a la consigna *Suaviter in modo, fortiter in re*, de Ignacio de Loyola.
22. *Ib*., I, 1, 6.

Maquiavelo suministra, pues, una teoría para la relación entre los fines y los medios del ordenamiento político, y lo hace, para su tiempo, como un avanzado del tratamiento moderno del asunto. Recordemos que para sus tesis apela sólo a la autoridad de la historia; cuando para Bodin, más tarde, aún debe seguir apelándose a los textos sagrados, y el método racionalista de Hobbes tardará casi siglo y medio en aparecer. En este sentido de un planteamiento histórico y laico de sus tesis sobre la política, Maquiavelo puede compararse sobre todo con Abenjaldún y su *Muqaddima*, prolegómenos a una Historia Universal escritos a finales del siglo XIV.[23] Por lo demás, la defensa maquiaveliana de que un fin terrenal justifica los medios constituye un reconocido tributo a la doctrina de la razón de estado. No es ésta, sin embargo, una razón ideada por Maquiavelo. La usa entre otros su contemporáneo Guicciardini como *ratio status* y ya mucho antes se invocaba la fórmula del *lege solutus* para el monarca que no se consideraba obligado a obedecer la ley, por no recordar también el dicho *à corsaire, corsaire et demi*, de práctica casi inmemorial. Pero en Maquiavelo se juntan dos factores, la admisión, por un lado, de que el buen fin hace cualquier medio legítimo, y el compromiso, por otro lado, con la política que se hace *in palazzo* más que la desarrollada *in piazza*,[24] cuya suma otorgará muy pronto a nuestro personaje poco menos que el título de inventor de la *ragione di stato*. Identificado al principio con el arte político en general, esta doctrina pasa a ser en el siglo XVII, con la monarquía absoluta de Luis XIV, la máxima del obrar político estatal, plegado a una *raison d'État* porque los asuntos públicos son asuntos de gabinete y éstos son, por definición, privados. La razón de estado dice al estadista lo que tiene que hacer, libre de obligaciones y miramientos, a fin de mantener a su estado sano y robusto, lo que equivale a conseguir a toda costa sus objetivos individuales.[25] No es de extrañar que Richelieu encargue una *Apología de Maquiavelo*, pero tampoco que el maquiavelismo, asociado definitivamente con la política carente de escrúpulos, despierte al mismo tiempo adversarios como La Boétie y Descartes.[26] De hecho, cuando la teoría política contemporánea se enfrenta a la cuestión de los fines y los medios del estado, y particularmente de los poderes del soberano, lo hace, quizás con la

23. *Vid*. "Ibn Jaldún y Maquiavelo", en A. Laroui, *El Islam árabe y sus problemas* (Barcelona: Península, 1984), 81 ss.
24. *Discursos*, II, 47.
25. F. Meinecke, *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna* (Madrid: IEP, 1959), 3, 27 ss.
26. Para una crítica republicana del uso inescrupuloso de medios, *vid*. el clásico: M. Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu* (Barcelona: Seix y Barral, 1977), IV, 23.

excepción de Antonio Gramsci,[27] sobre esta filtración de Maquiavelo a través de la doctrina francesa del estado absoluto, a la que sobrepone, en el siglo XIX, la efectuada por la doctrina alemana del estado como potencia (*Machtstaatsgedanke*), en la línea que discurre desde Fichte y Hegel hasta Freyer y Meinecke, con obligada mención de los paradigmáticos, en su especie, Ranke y Treitschke. En lo que concierne a esta teoría contemporánea y su enjuiciamiento de la relación entre los fines y los medios del ordenamiento político, voy a referirme en particular a Hans Kelsen y Carl Schmitt, dos pensadores igualmente testigos de las mencionadas mutaciones del maquiavelismo, pero opuestos entre sí en su visión del problema y a la hora de dar definitiva respuesta a la cuestión de si el fin justifica los medios; lo que a mi juicio los convierte en autores bastante representativos de dos modos radicales de pensar la política. Además, toda esta confrontación tiene mucho que ver con un episodio de tan largo alcance histórico y teórico como la caída de los imperios europeos, a raíz de la Primera Guerra Mundial, y la renovación de los movimientos constitucionalizadores en el mismo continente. La obra de Kelsen no se entiende sin el hecho de la activa participación de este autor en la novísima, para la época, constitución democrática de Austria, de 1920, así como la de Schmitt es indisociable de la influyente crítica de éste a la constitución liberal-social del estado alemán, apodada Constitución de Weimar, de 1919.

En uno de sus primeros trabajos Kelsen apunta ya que el estado es y sólo es un ordenamiento jurídico y coactivo, cuya existencia es por consiguiente normativa. De modo que si el orden estatal existe en y por el derecho, ni hay propiamente sentido en la expresión "estado de derecho" ni cabe hablar, en rigor, de un estado que cometa actos ilícitos, *unrecht*.[28] Si todo el estado es función de sólo el derecho, que lo precede, la ilicitud del estado como estado es una imposibilidad, y en todo caso solamente cabría atribuirla a un individuo o a un organismo que lo representasen. Con esto queda dicho lo que será una concepción inamovible y característica de este pensador: que el estado no es una persona ni admite una personificación, salvo en modo alegórico y al objeto de encontrar un centro último de imputación (*Zurechnung*) en el sistema normativo.[29] El estado es sujeto

27. *Vid*. A. Gramsci, *Noterelle sulla politica del Machiavelli*, en *Quaderni del carcere*, vol. III (Turín: Einaudi, 1977), 1553 ss.; y como ojeada general sobre la fortuna del maquiavelismo teórico: Cl. Lefort, *Le travail de l'oeuvre Machiavel* (París: Gallimard, 1972), 153 ss.
28. H. Kelsen, *Über Staatsunrecht* (1913), trad. italiana *L'illecito dello Stato* (Nápoles: Ed. Scientifiche Italiana, 1988), 24, 132-133.
29. *Loc. cit*., 14 ss.; *Teoría general del estado* (Barcelona: Labor, 1934), 49, 124, 348.

sólo de imputación jurídica, no sujeto de causalidad naturalista, moral o teológica, como aquellas doctrinas que, en cambio, identifican al estado con un ser orgánico, una voluntad personal o un orden divino, que son ideológicas por igual y un pretexto inmejorable, todas ellas, para poder esgrimir la "razón de estado", expresión de inaceptable enredo jurídico. So pena que identifiquemos al estado con cualquiera de estas proyecciones personales –el estado como organismo, Yo o divinidad–, el titular del poder político no puede actuar *lege solutus*, con licencia para violar la ley; ni siquiera, maquiavélicamente, en aras de un supuesto fin bueno. Ningún fin, mejor dicho, puede justificar para Kelsen ni los medios buenos ni los medios malos del estado, ya que si su esencia es convertir el poder en derecho, no puede haber otros fines para el estado que los fines jurídicos, el primero de los cuales es la paz.[30] No hay, así, fines políticos que le sean inherentes, pues como ordenamiento legal y coactivo el estado no es más que un medio para la realización, sólo después, de todos los fines posibles. En un estado comprendido, de esta manera, como estricto orden normativo –susceptible de tantas críticas, pero tan poco concluyentes por lo general–,[31] no hay disociación entonces entre poder y normas o entre política y derecho. La ley es la forma misma, no su material contenido, del estado; y todo dualismo entre estado, entendido como contenido político, y derecho, constituye una dicotomía inadmisible. Hasta decir, por ejemplo, que un estadista o el estado se proponen "proteger el derecho" por tal o cual medio es una expresión que carece de sentido, porque hace suponer que existe este dualismo.[32]

La contraposición entre estado y derecho forma parte sencillamente de una ideología que pretende justificar al estado desde un supuestamente separado derecho como posterior, nunca preliminar al orden estatal, cuando en realidad cualquier estado depende a la vez de su norma constituyente, y aún más radicalmente, piensa Kelsen, depende de una "norma fundamental" implícita en su poder. La denuncia de dicho dualismo ideológico fue formulada por este autor a propósito, por cierto, del estudio de la razón de estado, desde los referentes de Maquiavelo, el absolutismo francés y la política despótica de los príncipes alemanes. Su formulación es como sigue. Los soberanos modernos decidieron incorporar el derecho romano en

30. *Teoría general del estado*, 57; *Teoría pura del derecho*, trad. catalana *Teoria pura del dret* (Barcelona: Edicions 62, 1988), I, 6 c; V, 34 h.
31. A. Hauriou *et al*., *Derecho constitucional e instituciones políticas* (Barcelona: Ariel, 1980), 174 ss.
32. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 52-53.

su gobierno, con lo que admitieron la distinción entre un *ius publicum* y un *ius privatum*. Pero esta admisión se hizo de tal manera mimética que dio inmediatamente lugar a la dualidad entre el derecho público y el derecho privado, un principio sistemático "extremadamente discutible", apunta Kelsen. Por lo pronto ha conducido a la antítesis entre el derecho llamado político y "el resto" de la legislación, lo cual desgarra la unidad del sistema jurídico y permite arropar al soberano con un derecho propio, anterior o al margen, si cabe, de la legislación sobre lo privado. De esta manera se suministra una base para la máxima autocrática que libra al soberano de la sumisión a la ley: *Princeps legibus solutus est*.[33] En otras palabras, la moderna antítesis jurídica entre lo público y lo privado da paso, de la mano de los teóricos, como Maquiavelo, de la razón de estado, a la doctrina de la separación entre el estado y el derecho, que es pura ideología, y gracias a la cual el autócrata impone sus dictados frente al orden jurídico en vigor. Escribe Kelsen: "Este es el principio maquiavélico: que el príncipe debe determinar sus acciones mirando únicamente al interés del estado en cada momento o, mejor, a lo que el príncipe estima o declara que en un momento dado constituye el interés estatal; no mirando al derecho, que era *derecho popular*".[34]

Queda, así, el *estado* como ámbito de lo público, es decir, de los dictados del príncipe o derecho autocrático, a lo sumo, y el considerado *derecho* por antonomasia, por otra parte, que es, en cambio, la esfera de lo privado, lo consuetudinario y popular, que se identificará más tarde con el derecho democrático. Desde el primer ámbito, el de lo "estatal", se hace del principio metajurídico, meramente político, de la autocracia, un principio de derecho positivo. Desde el segundo ámbito, el "jurídico" por extensión, se incurre en el defecto, por contra, iusnaturalista, de pensar que sólo lo que pertenece a lo social como autónomo, o sea a la democracia, sólo eso es jurídico y es derecho. Para superar toda esta antítesis ideológica que presenta al estado y al derecho como adversarios entre sí basta con hacer sitio al "estado de derecho", o para evitar el pleonasmo, al estado cuyo supuesto es el derecho, y no al revés, y haya una identidad entre el orden estatal y el orden jurídico.[35] Esta identidad puede conseguirse o bien por el método de formación autocrático o bien por el democrático –el estado de derecho puede

33. *Ib.*, 118 ss.; *Teoría pura del derecho*, VI, 38-40; 41 e.
34. *Teoría general del estado*, 119. Bobbio suscribe esta formulación de la "dicotomía ideológica" entre lo público y lo privado en *Della struttura alla funzione* (Milán: Di Comunità, 1984), 153-154.
35. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 120.

no ser democrático-; pero en un estado sujeto todo él al derecho y sólo al derecho ya no es posible que ningún fin bueno o malo justifique la violación del derecho.

El planteamiento de los fines y los medios es diametralmente opuesto en Carl Schmitt, no en vano ambos pensadores sostuvieron una constante polémica. Para los dos el estado es sin duda un orden normativo; pero así como para Kelsen la ordenación, el principio formal, o de lo que "debe ser" en el orden político, precede a lo ordenado que llena este orden, para Schmitt es ésto, el principio material o de lo que "es", aquello que precede a la ordenación en la política. Ya desde su destino, como jurista, en el Estado Mayor alemán durante la Primera Guerra Mundial, Schmitt manifiesta un especial interés por los estados de excepcionalidad en la política y los poderes extraordinarios del soberano en estas circunstancias. Surgen así sus primeras obras, *La dictadura* y *Teología política*, al tiempo que se perfilan sus críticas a la nueva Constitución de Weimar y a la política de la reciente Sociedad de las Naciones, todo lo cual constituye el núcleo ideológico de su itinerario intelectual. Un soberano como el propuesto por Maquiavelo en *El Príncipe* –empieza por decir– no es un dictador; ahora bien, la tecnicidad ejecutiva y racional de su gobierno, no ligado a otros fines que básicamente la seguridad, lo "conduce directamente –escribe– a la esencia de la dictadura". Maquiavelo no es sólo un teórico de la razón de estado, sino de la técnica política propia del estado moderno y particularmente de la dictadura tal como se desarrollará en el mundo contemporáneo, es decir, sin que represente una situación prevista en el orden constitucional, pero tampoco sin ser equivalente a una burda e injustificada tiranía.[36] Maquiavelo escribe ya en sus *Discursos* que el jefe de la República veneciana pudo *deliberare per se stesso* y con ello *fare ogni cosa senza consulta* (I,34). Un argumento de este tipo da pie a Schmitt para sostener que, al lado de la forma clásica, a la romana, de la dictadura "comisarial" (*kommissarischen Diktatur*), puede en efecto desarrollarse una dictadura "soberana" (*souveränen Diktatur*) como "medio peculiar" para preservar, en todo tiempo que lo precise, la libertad del estado, a la manera del Comité de Salud Pública designado en 1793 por la Convención Nacional francesa para la llamada salvación del pueblo.[37] Si el dictador es, en cambio, un simple comisario, es aún poder constituído, y derivado, en fin, de otro; pero si es efectivamente soberano, su poder se deriva tan sólo del ejercicio de sí

36. C. Schmitt, *La dictadura* (Madrid: Revista de Occidente, 1968), 38-44.
37. *Ib.*, 37, 192-193.

mismo, siendo así poder constituyente y cumpliéndose el dicho que *Dictator est qui dicta*. No es ya un dictador constitucional, pero su apelación y compromiso con la libertad del pueblo le otorga, no obstante, una "significación jurídica inmediata", según Schmitt.[38]

Bien pronto se opone, pues, a la concepción formalista de la política que tiene Kelsen, denunciada ahora por su normativismo y sobre todo porque no sabe atender a lo soberano y excepcional del orden político.[39] En este orden, y por lo dicho, lo ordenado prima sobre la ordenación, y Schmitt dedica, para explicarlo, todo un razonamiento sobre la soberanía. Por lo pronto ofrece esta definición: "Soberano es quien decide en un estado de excepción".[40] La ley, se sigue de aquí, no hay que tomarla como una norma que preexiste al soberano, sino como una orden que proviene de su decisión. La pregunta clave de la soberanía es: ¿quién decide? Sólo aquél o aquéllos que puedan hacerlo son el soberano y sus mandatos serán ley. Un estado de excepción (*Ausnahmenzustand*) es la ocasión inmejorable para demostrar que el principio de decisión (*Entscheidung*) es el factor básico del orden político, aunque, como su nombre indica, el estado de excepción no puede predecirse ni menos legislarse con anticipación, en el mismo sentido que no hay normas tampoco para el caos ni una hora anunciada para su aparición.[41] Antes que las normas, el cuerpo del derecho vigente (*lex*), está también, en el orden político, la decisión del soberano sobre su propia seguridad, que no es la característica de una persona física, sino la del soberano como encarnación del orden político o sea *persona civilis*. En caso de necesidad, menos aún tiene que sujetarse el soberano a las normas. ¿Pero cuando no hay en la política algún estado de necesidad, aquella misma *necessità* que argüía Maquiavelo? De modo que soberano es sólo quien puede en esta situación suspender el derecho vigente en virtud del Derecho con mayúscula, el derecho legítimo o válido (*ius*). Ya dijo San Pablo que *Non est potestas nisi a Deo*; pero la posición de Schmitt está mucho más cercana a una secularización de la doctrina de Jean Bodin sobre el carácter absoluto del soberano, no ligado a ninguna ley ni contrato, salvo a una ley divina o natural, que a una concepción religiosa o trascendente de la sobera-

38. *Ib*., 193.
39. *Politische Theologie* (Berlín: Duncker & Humblot, 1990) 31 ss. *Vid*. J.W. Bendersky, *Carl Schmitt, theorist for the Reich* (Princeton University Press, 1983), 36 ss.
40. *Politische Theologie*, 11.
41. *Ib*., 20.

nía.[42] Igualmente para nuestro autor el soberano no necesita tener derecho para crear el derecho: es él quien decide, autoinstituye su poder y hace derivar las normas del derecho de su propio y particular Derecho.

La obra fundamental de Carl Schmitt sobre el ordenamiento político, su *Teoría de la constitución*, se apoya en estos supuestos doctrinales de carácter decisionista acabados de referir. Un elemento destacado de esta teoría constitucional es la separación entre estado y derecho, de especial trascendencia para la cuestión de si el fin justifica los medios. El estado identificado con el derecho, a la manera de Kant, Weber o Kelsen, conduce a un sistema político vacío de política, una "pura ficción" de legalidad que entiende que la ley se reduce a la norma y deja fuera a la voluntad, la decisión del soberano, que es lo esencial de la ley y es la política misma.[43] El orden político no es todo orden y medida, por así decir, sino además y sustancialmente es política, cuyo fenómeno esencial son las decisiones y la voluntad, no la *ratio* y el juego formal de las normas. Sin embargo, la plasmación moderna de un estado, por lo contrario, sin política sustancial, todo derecho, es el llamado por Schmitt "estado burgués de derecho" y calificado como *Fiktion der absoluten Normativität*.[44] A este estado, añade de un modo un tanto desafiante, "nadie puede quebrantarlo, ni siquiera influir en él por razones y necesidades de la existencia política".[45] ¿Cómo puede perseguir, entonces, con este corsé, la potencia y el brillo, la *gloire de l'État*, en palabras de Montesquieu,[46] que la "necesidad", la *Existenz*,[47] tantas veces urge al estado a poseer? Con el respaldo de las necesidades proclamadas por la existencia y de la teoría de la voluntad como lo esencial de la ley –en resumen, de la política como lo esencial del estado–, se puede decir que está todo listo para que los actos del soberano estén a veces disculpados del cumplimiento de la ley.[48] Donde existe, ciertamente, esta "supremacía de lo existencial –escribe Schmitt– sobre la simple normatividad", estará justificada en ocasiones la violación de la ley por un acto particular de soberanía.[49]

42. *Ib*., 14 ss.
43. *Teoría de la constitución* (Madrid: Revista de Derecho Privado, 1934), 145 ss., 150 ss., 181. Da razón a Juvenal, en *Sátiras*, VI, 223: *Hoc volo, sic iubeo, sit pro ratione voluntas* (Esto quiero, así lo ordeno, que mi voluntad sea razón suficiente).
44. *Ib*., 125-126, 152.
45. *Ib*., 153.
46. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, XI, 5, 7.
47. *Teoría de la constitución*, 8-10, 55-56, 101, 113, 125, 242-243; *Legalidad y legitimidad* (Madrid: Aguilar, 1971), 166-167.
48. *Teoría de la constitución*, 125-126, 145-146, 165 ss.

Ello es posible sólo por mano del soberano, en situación imprevista de necesidad, porque no representa, además, una alteración del orden constitucional, y porque se trata, en último término, de una "medida", no de un obrar normativo, legislador, medida tomada siempre en virtud de la "existencia política del todo", concluye. En cambio, donde no existe esta primacía de la *politische Existenz* y todo se hace normativo, el quebrantamiento a veces necesario de la ley tiene que concebirse, de modo contradictorio, amén de vergonzante, como un "acto apócrifo de soberanía" (*apokrypher Souveränitätsakte*). Eso es lo que ocurre en el estado burgués de derecho, donde "es característico –apunta Schmitt– que autoridades o cargos del estado, sin ser soberanos, realicen actos de soberanía ocasionalmente y bajo tolerancia tácita", es decir, apócrifamente.[50]

¿Qué ocurría, en cambio, en el estado absoluto del príncipe moderno, en que ni cabía apelar a la "legitimidad", pues la existencia, la realidad del poder hacía este título innecesario? Pues que: "El príncipe estaba *legibus solutus*, o sea facultado y en condiciones de adoptar, sin que se lo impidieran los límites de las leyes y tratados en vigor, las medidad exigibles, según la situación de las cosas, en interés de la existencia política".[51] Eso no era, quizás, moralmente correcto, apostilla Schmitt, pero por lo menos no era anticonstitucional. Así que no hay en estos casos, aunque sea flagrante la violación de la ley, una responsabilidad penal que considerar, sino que la acusación se resuelve –o absuelve– siempre en los debidos términos políticos, aquellos que los legalistas del derecho y la política son reacios a aceptar.[52]

Es lógico, sobre estas coordenadas, que el jurista alemán se opusiera a la Constitución de Weimar, un resultado, a su parecer, de "compromisos no auténticos" y un ejemplo, por tanto, de "relativismo" político. El texto, argumenta Schmitt, comete la ficción de diluir lo político de la ley en lo meramente jurídico de ella, en aras de una neutralidad que guste a todos. Aunque, por otro lado, es un texto estimable porque reconoce la "homogeneidad esencial" del pueblo alemán, es decir, se pronuncia al menos sobre el orden sustancial, lo *existente* mismo de la política, que es lo que importa ante todo.[53] En el plano técnico, le interesa también de esta Constitución aquel apartado, en especial, que habilita

49. *Ib.*, 125-127.
50. *Ib.*, XXII-XXIII, 174. Ed. alemana: *Verfassungslehre* (Berlín: Duncker & Humblot, 1989), XII.
51. *Teoría de la constitución*, 125.
52. *Ib.*, 157-158.
53. *Ib.*, XXI, 34 ss., 101-102; *Legalidad y legitimidad*, 152; J.W. Bendersky, *Carl Schmitt, theorist for the Reich*, 64 ss.

al presidente del Reich a tomar medidas extremas en caso de necesidad (artículo 48.2), pasaje interpretado ahora en el sentido de una práctica dictadura comisarial. La vehemencia con la que sostuvo este punto de vista, según el cual el soberano está habilitado para crear derecho desde la excepcionalidad, influyó sin duda en el ascenso del nazismo dentro del marco incluso de la ley, algo que la Ley Fundamental de Bonn se prestó a corregir unos años después. Es verdad que Schmitt no propone, con su alegato prodictatorial, la figura de un déspota: el presidente con poder excepcional, aclara, toma sólo "medidas", en su derecho, de carácter fáctico, no es autocráticamente legislador ni juez.[54] Pero hay algo muy evidente que objetar a esta suavización de los términos. Y es que si la excepcionalidad del soberano era prevista por un Maquiavelo justamente para *salir* de la necesidad (otra cosa es que al soberano le interese tan poco hacerlo), la misma excepcionalidad está envuelta en Schmitt por un halo de complacencia en la necesidad y de justificación intelectual, en todo caso, de los reclamos de la "existencia política", algo que no se encuentra en el nada existencial, nada cosmonecesitario Maquiavelo, apologista de la *virtù* contra lo que sea. En cambio en Schmitt clama constantemente la necesidad: primero, como dice, de la *homogeneidad del pueblo*; después, de la *distinción entre amigos y enemigos* como segundo principio de la política, y finalmente la necesidad de dar el visto bueno a la consigna *Der Führer schützt das Recht* (el caudillo protege el derecho), de su propio cuño. No tenemos sin embargo ante nosotros a un irracionalista o simple patriotista *volkisch* del derecho. Schmitt apura al máximo sus argumentos, posee una seductora cultura y hasta cuenta con la comprensión de filósofos reconocidos como Eric Voegelin y Leo Strauss,[55] el mismo que dice comprender igualmente bien a Maquiavelo.[56] Schmitt parte, como por otro lado Kelsen, del realismo y racionalismo de matriz moderna, hobbesiana. Ambos autores son reacios también a una concepción moral o valorativa de la política. Aunque Kelsen es el encargado de una interpretación normativista y procedimental del mencionado realismo de base,

54. *Teoría de la constitución*, 257-258; *vid*. J.A. Estévez, "Schmitt contra Weimar", en J.M. González y F. Quesada, *Teorías de la democracia* (Barcelona: Anthropos, 1992), 197 ss.; G. Gómez Orfanel, *Excepción y normalidad en el pensamiento de Carl Schmitt* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986).
55. L. Strauss, "Anmerken zu Carl Schmitts *Der Begriff des Politischen*", *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, vol. 67: 732-754, 1932; J.W. Bendersky, *Carl Schmitt, theorist for the Reich*, 59 ss.
56. L. Srtauss, *Thoughts on Machiavelli* (Glencoe: The Free Press, 1958).

con la identidad, así, entre estado y derecho, mientras que Schmitt ofrece una versión decisionista y sustancialista del mismo, versión que sostiene, por contra, la dualidad de estado y derecho, porque ante todo, y según se escribe: "El concepto del estado supone el de lo político".[57] Lo que ha hecho de Schmitt un autor, en suma, tan sugerente y, a veces, seguido, como al mismo tiempo aborrecido, es precisamente esta radicalidad de lo político, incluso allí donde almas bellas y almas siniestras se juntan para postular la "neutralidad" del derecho, es decir, en los fundamentos del estado.[58]

Schmitt hace pensar, como lo hace también Maquiavelo, en los terrores a que puede conducir una autonomía intrínseca de la política. Es, por ejemplo, de un cinismo atroz escuchar de un ministro procesado por terrorismo de estado palabras de desautorización de los tribunales de justicia y mezcladas todas ellas con una defensa desesperada de la "autonomía" del poder político. Esto puede tener cabida en un discurso extremo de corte schmittiano, pero ya supera los límites de una inteligencia maquiaveliana, más sensible a la *virtù*. Es verdad que para Maquiavelo el fin justifica los medios. Y, como se decía también: si se concede el fin, entiéndase que se conceden los medios (*Fine concesso, concessa intelliguntur media*). Pero en un discurso de este tipo no vale todavía el fin del poder a toda costa para dar por buena tal o cual violación de la ley.[59] Sólo vale para Maquiavelo el fin que corresponde a *mantenere lo stato*, es decir, al orden y unidad del poder, no un poder corrupto que se quiera conservar a cualquier precio.[60] Unicamente entonces podrán aplicarse al soberano las palabras: *accusandolo il fatto, lo effetto lo scusi*.[61] En cambio, cuando "el fin justifica los medios" es tomado como una patente de corso del político, todo lo opuesto a la *virtù* del gobierno, prepárese el político a perder su dominio, advierte el mismo Maquiavelo.[62] Sucede a veces que el estado pone los medios que justifican su propio final y es lo que nos recuerda Shakespeare en su

57. C. Schmitt, *El concepto de la política* (Madrid: Alianza, 1991), que coincide con el criterio suscrito por Hobbes: *Auctoritas, non Veritas, facit legem* (*Del ciudadano*, VI, 9).
58. C. Schmitt, *El concepto de la política*, 57.
59. *Si violandum est ius, regnandi gratia violandum est: aliis rebus pietatem colas*, escribe Cicerón (*De los deberes*, III, 82, basado en *Fenicias*, 524, de Eurípides): Si se ha de violar la ley, que sea para reinar; en otro caso, practica la observancia.
60. N. Maquiavelo, *El príncipe*, XVIII.
61. *Discursos*, I, 9.
62. "Los príncipes deben saber que empiezan ya a perder el estado en el momento mismo en que comienzan a quebrantar las leyes y las viejas instituciones y costumbres bajo las cuales han vivido largo tiempo sus súbditos" (*ib.*, III, 5).

Ricardo III, el rey víctima de su maldad. Los experimentos de una autonomía radical de la política han acabado realmente de un modo similar.

La relación entre fines y medios de la política es tratada por Norberto Bobbio siguiendo por su parte a Kelsen y en buena medida a Hobbes.[63] El estado es un conjunto de medios jurídicocoactivos ordenados en un sistema simplemente instrumental, y dichos medios poseen un solo fin inmediato, que es el fin de la paz. Si los medios estatales constituyen un orden, este fin de la paz, desarrollo último de la coherencia imprescindible a todo orden, es lógicamente, más que su valor –un "valor" más–, su necesario presupuesto, aquello que va a hacer posible los valores. No es la paz, pues, el único fin de la política, ni un fin todavía de signo naturalista, como era ambas cosas para Hobbes, con su axioma *Pax est quaerenda*, sino fin inmediato o procedimental, con el que y por el que se hacen posibles otros fines o valores de la política.[64] Que el fin del orden político sea un estado de paz, no de guerra, quiere decir que los acuerdos necesarios en toda política son tomados por negociación y compromiso, y sólo por ellos, no por victoria del más fuerte. Y quiere decir, por supuesto, que lo que trata de eliminar no es el conflicto mismo, que se resuelve, no "desaparece", sino esta imposición del más fuerte, la guerra. En Bobbio late la misma determinación por rechazar la mezcla de las pasiones o de la ideología con los principios formales del orden político, como hicieran Hobbes y Kelsen respectivamente. Y al igual que este último, suscribe la superioridad del orden democrático frente al autocrático o conseguido mediante acuerdos por victoria.

En esta preferencia se acaba de perfilar la concepción que posee este autor acerca de la relación entre fines y medios de la política, más aún cuando se pregunta si es posible el mantenimiento del orden, es decir, de los medios democráticos, en coexistencia con el fin ideológico de un régimen socialista. ¿Justifica un fin político cualquier medio empleado para conseguirlo, por ejemplo, y para el socialismo, los ajenos al procedimiento democrático? Cuando se dice que el fin justifica los medios parece suponerse que ambas cosas son independientes entre sí, lo que no es cierto. Hay un nexo estrechísimo entre fines y medios.[65] No hay, para empezar, medio que sea del todo indiferente al fin, de forma que un cambio de fin afecta asimismo al medio. César Borgia, recuerda Maquiavelo, hizo

63. N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, 48, 67, 164-165.
64. N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho* (Valencia: F. Torres, 1980), 106, 109-112, 116.
65. N. Bobbio, *¿Qué socialismo*? (Barcelona: Plaza y Janés, 1977), 114, 231.

que la crueldad pareciera casi compasión al tomarla como medio para pacificar sus dominios.[66] En otro ejemplo, un socialismo que se quiera participativo hará que los medios democráticos usados para alcanzarlo se interpreten también en un sentido participativo. Y, por otra parte, no hay fin que sea del todo indiferente al medio, de manera que un cambio de medio afecta igualmente al fin. El mismo Maquiavelo se vio obligado a distinguir entre las "crueldades bien usadas" de Agatocles y las "mal usadas" de Oliverotto da Fermo, poque las primeras servían bien para mantener el estado y estas otras cumplen mal para el mismo fin, hasta destruirlo.[67] O con otro ejemplo también: cuando se propone un cambio de vía para el socialismo al propio tiempo se está disponiendo un cambio de fin.[68] Hay, en suma, más que una relación mecanicista entre fines y medios: gozan de una mutua adaptabilidad. Si bien, con todo, los fines y los medios siguen estando en sitios diferentes y a veces opuestos. Admitida esta diferencia, resultará generalmente más difícil ponerse de acuerdo en los fines, aunque sean tenidos por buenos, que hacerlo en los medios, aunque parezcan menos buenos. Todo lo cual hace concluir a Bobbio la importancia de las reglas para la discusión de los objetivos y la obtención de un acuerdo. Así, escribe: "No es el fin bueno el que justifica el medio incluso malo, sino que es el medio bueno, o considerado como tal, el que justifica el resultado incluso, para algunos, malo". O dicho de otro modo: el mejor resultado es el que se ha obtenido con las mejores reglas.[69]

En la democracia los medios importan tanto o más que los fines. En un caso extremo, el demócrata puede no saber cuáles son los fines al margen de los medios, pero debe saber cuáles son los medios al margen de los fines. Estos medios son las normas y los poderes sujetos a ellas y mantenidos a raya por ellas. Una vez dispuestos y respetados tales medios puede aplicarse el fin que se quiera. Esta distinción entre fines y medios sigue siendo válida en la democracia no porque el estado funcione, como podría pensarse, al modo de una *machina machinarum*: de ahí, por sugestión fónica, la asociación de *macchiavelli* con *maquinación*, un mecanicismo maquinador quizás mucho más emparentable con Hobbes. Sino que la distinción de medio a fin se mantiene, mejor, porque pertenece a la relación fundamental que caracteriza a las acciones inteligentes en la propia naturaleza. Como

66. *El príncipe*, XVII.
67. *Ib*., VIII.
68. N. Bobbio, ¿*Qué socialismo*?, 185.
69. *Ib*., 115-116.

ha observado Piaget, los medios son la expresión en ciertos animales de una organización inteligente. Cuando no se trata, pues, de una máquina, los medios ya no son simples medios.[70] En una democracia, por ejemplo, donde es más claro que el "gobierno de las leyes", como recuerda Aristóteles, debe sustituir al "gobierno de los hombres",[71] esos medios que son las leyes son algo más que medios o simples reglas, porque constituyen el modo de evitar el abuso del gobierno de los hombres y de convertir la democracia en autocracia. Por eso cuando en una democracia se quiebra la legalidad se rompe también casi toda su razón de ser o legitimidad.

Hay que conceder, a la vista de que los medios no son en política simples medios, que la relación entre fines y medios no puede fijarse nunca en este ámbito como una estricta antítesis. Aunque aparezcan como polos opuestos, siempre constituirán los extremos de un mismo orden continuo, en el que, ni lógica ni moralmente podemos marcar una señal de partición o un ángulo de dobladura. Entre medios y fines existe un *continuum* ya apuntado por Aristóteles, al precisar que una elección no es cosa sólo de fines,[72] y hasta por Kant, al indicar que no lo es tampoco sólo de medios o formas del obrar.[73] Además, y en conclusión, si la relación entre fines y medios significara una antítesis, una tajante alternativa entre ambos términos, y no más bien, como es, un binomio de la política, no podría darse una respuesta democrática a la pregunta: *¿justifica un fin democrático el uso de un medio que no lo es*? Pensemos en el caso más extremo y que suele lanzarse como desafío al orden democrático para comprobar su resistencia frente a dicha pregunta. Esto es: ¿hay que ceder democráticamente el poder a los que prometen acabar con la misma democracia? Hitler accedió al poder desde la urnas, y años más tarde el gobierno democrático de Argelia impidió, por lo contrario, que ello ocurriera tras el triunfo electoral del frente islámico.

¿Qué solución extrema es la más correcta? Si existiera una real separación entre fines y medios, deberíamos optar aquí o bien por alinearnos autocráticamente del lado de los demócratas o bien por situarnos democráticamente del lado de

70. J. Piaget, *Psicología de la inteligencia* (Buenos Aires: Psique, 1967), 122.
71. *Política*, 1286 a, 1292 b. Montesquieu redobla la necesidad de este primado de la ley al añadir que es una "experiencia eterna" el hecho de que quien tiene el poder se vea llevado a abusar de él (*El espíritu de las leyes*, XI, 4).
72. *Ética nicomáquea*, 1111 b, 1112 b.
73. *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina de la virtud", Introd., VI, y a mayor abundamiento la fórmula del imperativo categórico que prescribe tratar a los demás como un fin, nunca sólo como un medio.

Hitler y los autócratas. Pero si admitimos que fines y medios no son indiferentes entre sí, antes de tener que vernos en esta indeseable disyuntiva habremos podido constatar dos cosas. Una y primera es que si ha habido medios democráticos para que los autócratas alcancen el poder, tiene que haber habido igualmente medios para que los demócratas trataran de impedírselo, sea por el diálogo o la persuasión, sea con la ley o la fuerza dentro de la ley. De otro modo, el demócrata consecuente tiene que soportar los resultados adversos de la democracia, con independencia del partido que tome después: rebelión o sumisión. La segunda constatación, más evidente a la luz de una teoría que no separe entre fines y medios, es que no hay *simples medios* democráticos, para el autócrata, ni *puros fines* democráticos para el demócrata, cuando uno y otro se han puesto de acuerdo en que el fin justifica los medios.

En realidad, el "medio democrático" que antecede a un fin autocrático ya es en parte un medio (y un fin) autocrático. Del mismo modo, el "fin democrático" que sigue a un medio autocrático ya es en cierta manera un fin (y un medio) autocrático. Lo que al menos sirve para desenmascarar a liberales y autoritarios maquiavélicos.

Capítulo V

Las normas de procedimiento del ordenamiento político

1. La democracia como norma constitutiva

La paz es el fin inmediato del orden político en tanto que instrumento –en un ordenamiento normativo– para muchos otros fines posibles. El orden político es un ordenamiento de paz, la cual constituye, así, su fin procedimental (Cap. IV, 2). Sin la paz no se puede proceder a otros fines políticos.

Ahora bien, si la paz no es no-guerra (mera "privación de la guerra", dice Spinoza),[1] sino la disposición previa a los requisitos de una sociedad organizada (seguridad jurídica, estabilidad política y convivencia social), la paz no es tampoco una disposición provisional, como la que resultaría de la victoria de un bando contendiente sobre otro. La paz debe ser, en cambio, duradera, lo que se obtiene mediante un compromiso, no mediante una victoria entre intereses y grupos opuestos: "La paz no consiste en la privación de la guerra, sino en la unión de los ánimos o concordia", continua Spinoza. Pero si la paz es un compromiso, y éste una adopción de normas que faciliten el acuerdo, la única forma de ordenamiento político que asegura la paz es la democracia. Esta, a diferencia de la autocracia, es precisamente la regla y el resultado del compromiso entre los intereses de la mayoría y de la minoría.[2] Por lo demás, un ordenamiento político que no es un ordenamiento de paz, es decir, cuyo orden jurídico y coactivo no procura este compromiso, se vuelve prácticamente inefectivo, porque la sociedad organizada tiembla aquí desde su primer pilar. En este sentido es autocontradictoria la célebre tesis de Von Clausewitz: "La guerra es un instrumento de la política".

1. B. Spinoza, *Tratado político*, VI, 4.
2. H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del estado*, 342; *La paz por medio del derecho*, I.

Una política que libra batallas no es "continuación", sino de hecho interrupción de sí misma, contra lo que pensaba este autor.[3]

Hemos visto que el ordenamiento político posee una forma, unos medios y unos fines. De sus medios no se ve que tenga que ser necesariamente una democracia. De su forma todo lo que se ha visto es que junto con la democracia existe también la posibilidad de la autocracia como método de formación del ordenamiento político. Pero en cuanto a sus fines acabamos de ver, a partir del fin procedimental de la paz, que la democracia es el único método que asegura su propia efectividad como ordenamiento normativo. En resumen, la democracia reúne las dos condiciones básicas para ser razonablemente la única norma constitutiva del ordenamiento político. Por una parte es uno de los dos métodos posibles para la formación de dicho ordenamiento (Cap. II,2), lo que equivale a su condición de necesidad: el sistema político ya existe. Por otra parte es ya el único método posible para corresponder al fin preliminar del ordenamiento político, la paz (Cap. IV,2). Lo que viene a representar su condición de suficiencia en cuanto a las normas básicas de procedimiento para un sistema político: éste ya puede realmente funcionar.

La democracia es una norma constitutiva del ordenamiento político. Como norma, para empezar, convierte en acto un hecho natural, al que da significación y sentido práctico. Pero además, puesto que es un esquema de enjuiciamiento, se convierte ella misma en principio práctico de otros actos.[4] Y cuanto más se pone en claro que la democracia se debe a un hecho de enjuiciamiento, a nuestra facultad de juzgar (Cap. I,2.1), más se confirma su naturaleza estrictamente procedimental: el obedecer, ante todo, a una norma, no a un hecho ciego. En otras palabras, cuanto más racional, más sujeta a normas aparece la política, y viceversa. Spinoza es uno de los avanzados en defender la democracia como una norma de procedimiento: aquella según la cual "todos los hombres tienen colegiadamente soberano derecho en todas las cosas que pueden".[5] Desde la misma perspectiva procedimental puede añadirse a esta definición que la democracia es aquel conjunto de reglas que es necesario observar para permitir a todos los sujetos de un ordenamiento político la más amplia y segura participación en su gobierno.[6]

3. K. von Clausewitz, *De la guerra*, VIII, B.
4. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, I, 4, a.; L. Prieto, *Sobre principios y normas*, 50 ss.
5. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI, XIX; *Tratado político*, XI, 3.
6. N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, 39; *¿Qué socialismo? Discusión de una alternativa*, 112 ss.; R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 131 ss., 373-374.

Estas reglas son principalmente aquellas que dicen "quién" debe tomar las decisiones del orden político y "cómo" deben ser tomadas por los llamados a hacerlo. De modo que la democracia es una norma que sustenta reglas, pero al mismo tiempo actores para estas reglas y comportamientos a seguir por estos actores, con la particularidad de que éstos pueden serlo todos.

La democracia es, además, una norma *constitutiva*. Las revueltas estudiantiles de mayo de 1968 propusieron nuevos actores y nuevos comportamientos –el cambio de reglas específicas de la política–, pero no nuevas reglas fundamentales de la política. Fueron una reforma, no una revolución, porque no fue rechazada la democracia como norma constitutiva del ordenamiento político. Y no es lo mismo una norma regulativa que una norma constitutiva. Ésta proporciona la base mediante la que se crea una actividad o una institución. Aquélla simplemente nos dice de qué forma éstas tienen que usarse.[7] No hay norma regulativa de la democracia que no sea discutible; su norma constitutiva también lo es, pero mucho menos, porque se pone en juego el principio mismo de la discusión. Del mismo modo, no importan tanto las reglas para llegar a un acuerdo como estar de acuerdo en que se necesitan reglas para hacerlo. La democracia viene a consistir en una norma previa como ésta.[8] Ahora bien: ¿es verdad que la democracia es la única norma de funcionamiento del orden político que acepta someter a discusión todas sus normas, incluida su norma constitutiva? Sí, pero a condición de que:

1) se haga según sus normas y
2) ya no se llame democrática a cualquier otra norma que no acepte someterse a este proceso, aunque sea la derivada de la aplicación de una norma democrática: la elección de Hitler fue democrática, pero no lo fue el nazismo.

Por eso es tan propio de la democracia establecer los mecanismos para rectificarse a sí misma, como el hecho de no poder impedir que una decisión de la mayoría ponga fin a la regla de decisión de la mayoría: de lo contrario ya no sería una democracia. La democracia es más racional y consistente que la autocracia, pero precisamente por esto tiene que admitir, a diferencia de ésta, que sus límites no son infranqueables. La democracia representa una norma tan abierta a la revisión continua que está a completa merced de sí misma.

---

7. J. Searle, *Actos de habla*, 42-46; A. Ross, *Lógica de las normas*, 59-60.
8. N. Bobbio, *¿Qué socialismo?*, 170.

Si la democracia es una norma que vale por sí misma, ello no significa, por otra parte, que descuide los resultados. Lo idóneo según ella es obtener los mejores resultados con los mejores procedimientos. Pero cada uno interpreta lo que es un buen resultado a su manera (*Tot capita, tot sententiae*); por lo que está obligada a aceptar que el mejor resultado es aquel al que se ha llegado con las mejores reglas.[9] En la democracia no es el fin bueno el que justifica un medio incluso malo, sino que es el medio bueno el que justifica como bueno un fin incluso malo desde el punto de vista de los resultados. De aquí, pues, por conseguir el mejor resultado o dar a entenderlo como tal, que para la efectividad de un ordenamiento político sea tan necesario estar de acuerdo con sus normas de procedimiento.

1.1. La regla de la mayoría

En una autocracia, donde sólo uno o muy pocos toman las decisiones políticas, se trata ante todo de satisfacer contenidos posibles de gobierno. En una democracia, donde son todos los que participan o pueden hacerlo, importa primero, lógicamente, la manera de hacer posible el gobierno antes que asegurar sus contenidos posibles. La autocracia se basta con esto último: dice saber y poder garantizar el contenido de gobierno que conviene a todos y por eso declara superflua la democracia. Sin embargo, la democracia cree que además de un gobierno "para el pueblo" es preciso que éste sea un gobierno "del pueblo". Entre otras razones fundamentales porque no ve cómo puede saberse lo que conviene a todos sin que se les pregunte a todos.[10]

El problema del gobierno de todos surge a la hora de determinar qué se entiende por la decisión de todos. Pues es un hecho reiterado que todos no deciden lo mismo, ni tienen por qué hacerlo. Antes de que surja este problema la autocracia ya dispone de una regla: "Lo que decide el autócrata es ley". La norma fundamental de la democracia dice, en cambio: "Lo que decide la voluntad de todos es ley", aunque tiene que añadir una nueva regla para cuando esta voluntad no es unánime. La regla típica de la democracia para resolver los desacuerdos de todos y entre todos es la regla de la mayoría: todos aceptarán lo que la mayoría

9. *Ib.*, 115.
10. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 209.

decida.[11] Además, es su regla más antigua. Pericles se dirigió así a los atenienses, hace veinticinco siglos: "Tenemos un régimen de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades, sino que más somos ejemplo para otros que imitadores de los demás. Su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de la mayoría".[12]

Desde luego la regla de la mayoría no es la única para interpretar una decisión colectiva: ésta puede atribuirse también a una superminoría, a una supermayoría o a la unanimidad absoluta. Aunque ninguna ofrece menos motivos que la regla de la mayoría para ser calificado, como ésta, de imperfecta por sí misma. La regla de la mayoría sólo es la típica regla democrática porque es la menos imperfecta: ofrece algunas posibilidades más que el resto para hacer de la decisión el reflejo de lo que realmente se quiere y, sobre todo, de lo que puede hacerse. Pero las circunstancias e intereses en juego se encargan a veces de complementar esta regla con otra o de sustituirla por ella.[13] La alternativa suele ser aquí la regla de la unanimidad, si bien para los casos en que hay que decidir entre pocos y que por la índole de lo que se decide no importa que la decisión de uno solo paralice la del resto. Incluso Rousseau, en su teoría de la democracia para sociedades pequeñas, tiene que aceptar como superior, en cambio, el voto mayoritario, que "obliga siempre a todos los demás" e impide así la sociedad ingobernable.[14]

Hasta aquí la justificación de la regla de la mayoría es más técnica que propiamente política, y sin embargo tiene dos importantes razones para ser alegada como algo más que un instrumento para ajustar el todo a la parte principal. En primer lugar la regla de la mayoría corresponde a un principio de transacción o compromiso entre los intereses dominantes en la política y los que lo son menos. De manera que al mismo tiempo que se hace anteponer lo que beneficia al todo y se pospone lo que lo perjudica, se viene a confirmar la naturaleza de la democracia como norma que garantiza la discusión pacífica (Cap. V, 1). En la democracia, pues, la mayoría no se impone a la minoría con una dictadura, sino como resultado de las influencias recíprocas entre ambos grupos.[15]

Y por otra parte la regla de la mayoría suscribe el principio de autonomía o libertad ligado igualmente a la forma democrática del ordenamiento político (Cap. II, 2).

---

11. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI; N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, 107.
12. Tucídides, *Historia de la guerra del Peloponeso*, II, 37.
13. R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 195.
14. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, IV, 2.
15. H. Kelsen, *Vom Wessen...*, *op. cit.*, 53 ss.

El individuo nace siempre dentro de un orden social establecido y crece casi siempre dentro de un ordenamiento político en cuya fundación él no ha tenido parte. En la práctica, y con suerte, su participación se limita al desarrollo de este ordenamiento recibido. Sin embargo la regla de la mayoría contribuye a la posibilidad de que pueda rectificar el orden establecido incluso en su norma fundamental, y a que se haga de forma que el cambio tenga más partidarios que adversarios, los cuales, por la misma regla, pueden esperar a ver invertida su posición en un futuro.[16]

1.2. El "estado de derecho"

La decisión de la mayoría quiere decir el voto de la mayoría. No puede saberse qué ha decidido la mayoría si todos no han tenido antes la oportunidad de votar. Este es el llamado voto o sufragio (*suffragium*, favor o voto) universal.

En una democracia la universalidad es la condición política del voto: la participación tiene su base en los individuos y en todos ellos. Pero el voto ha de reunir también una doble condición ética: ser un voto en igualdad y libertad, porque todos los individuos son tenidos por iguales y libres. Por lo tanto en una democracia votar no puede ser obligatorio, pues sería una coacción contradictoria con uno de sus principios.

Una vez reunidas estas condiciones, quien vota muestra de hecho que está de acuerdo con el procedimiento y el presupuesto de la votación: por ejemplo, si es la regla de la mayoría, que sean todos quienes pueden decidir, pero que sólo se tenga en cuenta la decisión de la mayoría. Ahora bien, tanto el que vota como el que no lo ha hecho tiene que aceptar en último término este veredicto o el resultante de cualquier otra regla de votación. El voto no es obligatorio, y por la misma razón han de ser aceptados sus resultados. Contrariamente, ¿qué sentido tendría en ambos casos la libertad de votar?

La oposición a un acuerdo democrático ya es por sí misma una declaración de guerra. El rechazo de la paz, es decir, de los acuerdos y de las normas que los facilitan, es lo que trata de impedir el llamado "estado de derecho". Un ordenamien-

16. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 238-239.

to político de derecho es aquel en que las normas prevalecen sobre los hechos, desde su formación como tal ordenamiento político hasta la aplicación de los acuerdos tomados según sus normas. Lógicamente si consiste en un ordenamiento normativo ya lo es de derecho. Pero con esta expresión se trata de volver a tener presente y confirmar que en un orden de normas la invocación a un orden de hechos como supuestamente superior es contradictoria con el orden dispuesto.[17] Se dice a veces: "El estado de derecho termina allí donde comienza la razón de estado". Pero ni ésta ni una "voluntad" del estado o de sus súbditos pueden constituir una razón contra el predominio de las normas sobre los hechos que caracteriza al ordenamiento político normativo. De lo contrario ya no se trataría de un ordenamiento o estado de derecho (*Rechtsstaat*), sino de un estado como poder o consagrado a la razón última de los hechos (*Machtsstaat*).

No hay estado sin derecho, pero no todos son un estado de derecho. La *rule of law* inglesa vino a decir que no bastaba un rey con ley, sino un rey bajo la ley.[18] El ordenamiento político de derecho admite desde entonces que el gobierno de las leyes está antes que el gobierno de los hombres. Que gobiernen las leyes de éstos, y no otra cosa al margen o por encima de las leyes, quiere decir básicamente que se gobierna, en efecto, según las leyes (*sub lege*), pero asimismo a través de las leyes (*per leges*), no de ningún otro medio descartado por ellas. La ley es la encargada de dar curso a la propia ley y éste es el signo distintivo del orden político en el que gobiernan las leyes. Por todo ello, y si se recuerda que la democracia es una norma para facilitar acuerdos, no para asegurar intereses propios (V, 1), sólo los ordenamientos políticos cuya norma constitutiva es la democracia son ordenamientos de derecho. En la democracia, a diferencia de la autocracia, la fuerza de los hechos es puesta de principio a final bajo la supremacía de las leyes, y ni siquiera puede valer antes que éstas con el pretexto de salvarlas. Una autocracia es un ordenamiento político extraño a la supremacía de las leyes personificada en el "estado de derecho".

Con la democracia no sólo va la primacía del orden jurídico: es evidente que está interesada también en asegurarla.[19] Tanto más que la justicia u otro fin del orden político, la seguridad jurídica, elemento imprescindible para la consecución de cualquier fin (Cap. IV,2), ocupa un lugar anterior en la conciencia democrá-

17. N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, 335 ss.
18. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 244-245.
19. H. Kelsen, *Teoría del derecho*, VI, 41, c.

tica. Además de la legalidad, es decir, de la conformidad de sus actos a leyes, la democracia necesita hacer todos sus actos previsibles de acuerdo con estas leyes. Sin esta seguridad jurídica que da el llamado "estado de derecho" la democracia pierde su distintivo y su única fuerza posible frente a la autocracia.

En otras palabras, aquello que necesita un ordenamiento político democrático es la garantía de que por lo menos no va a ser él quien lo ponga en peligro. Ante la regla de la mayoría, por ejemplo, no sólo tiene que reconocer su legalidad, sino garantizarla según la ley y la fuerza, si es preciso, que sólo la ley disponga. De otro modo ya no es un ordenamiento político de derecho ni democrático.

2. La justicia como norma regulativa

Democracia y justicia son las dos normas generales de procedimiento de un ordenamiento político. No dicen lo que éste debe hacer sino cómo debe hacerlo: no son aún normas de preferencia. Más en particular, la democracia dice cómo, primero, debe constituirse el ordenamiento: es una norma constitutiva. Y la justicia dice cómo debe regularse lo ya constituido: es una norma regulativa. En otras palabras, la democracia crea y hace efectivo un orden político de normas y la justicia es lo que hace ponderados el significado y el uso de estas normas.

En cierta manera la relación existente en la política entre democracia y justicia como normas es paralela a la que se observa en la ética entre universalidad y humanidad como normas también.[20] En el primer caso de ambos pares se atiende a lo racional de la norma en sentido lógico y en el segundo a lo razonable de ella en un sentido humano más amplio sin contradecir el primero. Lo universal solo en la ética y lo democrático solo en la política pueden conducir al agente a ser rotundamente amoral o apolítico. Pensar también en lo humano de la ética, como ha hecho Kant,[21] y en lo justo de la política, como recuerda Rawls,[22] con-

20. *Vid*. la discusión de la justicia desde la ética en: N. Bilbeny, *Ètica i justícia*, 57 ss.
21. I. Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, 2ª sec., segunda formulación de un imperativo categórico.
22. J. Rawls, *Justicia como equidad*, 148-150; *Teoría de la justicia*, 66-68.

tribuyen a cortar el camino hacia la psicopatía. Además de racional o democrática una política ha de ser razonable o justa también: ha de contener, según Rawls, una "forma particular de la sensibilidad moral".[23]

Aunque democracia y justicia sean de la misma naturaleza formal, previa a contenidos políticos, su relación no es la de dos normas equiparables entre sí. Una vez fijada su diferencia no hay modo, en primer lugar, de establecer la reducción de una a la otra. Como Este y Oeste, lo democrático y lo justo, aunque concuerden, no se identificarán nunca, salvo que aceptemos que todo lo que aprueba la mayoría es justo y todo lo que quiere la minoría es democrático. Reducir la democracia a las ideas de la minoría y la justicia al voto de la mayoría es una forma de absolutismo. Pero si no se reducen entre sí tampoco puede decirse que al menos se implican. Lo que se acaba de argumentar impide pensar que entre una y otra pueda darse una derivación necesaria: no es una exigencia lógica que un orden democrático sea también justo y viceversa. La justicia propugnada por Platón hace inútil la regla de la mayoría, y la democracia defendida por Rousseau prescinde de la opinión de lo que es justo. Por último se ve también que no puede darse una subordinación entre democracia y justicia: en sus esferas y funciones distintas compiten por asignarse la razón del ordenamiento político. La democracia le presta su racionalidad y la justicia su razonabilidad. Por esto será muy difícil que aunque sean rivales independientes no puedan ser pensadas a la vez como normas complementarias y coactuantes del ordenamiento político.

Decir justo equivale a decir correcto, pero de un modo específico. La justicia concierne al orden de la sociedad y al mismo tiempo a la relación de cada uno de sus miembros con este orden. El fin mínimo de un ordenamiento político, conseguir una sociedad organizada (Cap. IV,2), no sería posible sin que el orden social y la relación de cada individuo con este orden fueran los correctos. Lo justo es, pues, lo correcto de un modo específico y a la vez complejo. Por lo pronto hay que distinguir lo justo en sentido moral y legal. La alternativa no es excluyente, pero tanto en las interpretaciones iusnaturalistas como iuspositivistas de la relación entre la moral y el derecho se admite que la justicia de un ordenamiento político es la justicia que refleja su ordenamiento normativo, es decir, su derecho. La justicia legal resulta de la promulgación de unos principios sobre lo considerado correcto para una sociedad organizada, así como de la aplicación

23. J. Rawls, *Political liberalism*, 48 ss.

de unos procedimientos, dependientes a su vez de normas, que tratan de asegurar el cumplimiento de dichos principios.

También hay que distinguir entre la justicia aplicada al orden social y la relativa a los individuos como parte de este orden. Ambos son aspectos de una sociedad organizada, pero de índole distinta y a veces contrapuesta. En ocasiones hay que anteponer un tipo de justicia a otro: por ejemplo al defender los derechos de un individuo frente a lo considerado justo por el resto, o al defender los derechos de éstos frente a lo considerado justo por un individuo. Y en cuanto más próxima a sus contenidos posibles, la justicia puede ser divisada de otros modos. Es esencialmente conservadora cuando se propone ante todo garantizar la distribución existente de bienes y derechos, y reformadora, en cambio, cuando incluya revisar el *statu quo* de estos elementos. Si la redistribución propuesta beneficia a la mayoría suele llamarse justicia social. Sea o no de este signo, cualquiera de las dos opciones pertenecen al concepto de justicia distributiva, frente al de justicia conmutativa, que trata de las relaciones de intercambio entre individuos. La distinción se encuentra ya en Aristóteles (*Ética nicomáquea*, V, 3-4) y se reaviva con las teorías iusnaturalistas del orden político como contrato social: mientras que lo privado o "natural" (la propiedad) quede asegurado por la justicia conmutativa, lo público o "político" (las libertades) puede hacerse depender de la justicia distributiva.[24]

Pero el problema surge al preguntarse por los contenidos de una forma y otra de justicia. En cuanto fijamos un criterio particular para el intercambio y la distribución la pregunta sigue siendo, como recuerda Hobbes: "¿Pero qué relación tiene todo eso con la justicia?" (*Del ciudadano*, III, 6). En el caso de la justicia distributiva el problema se hace más evidente, como lo prueba el que no haya siempre acuerdo respecto de qué hay que distribuir y cuál es el criterio para hacerlo. Algunos seguirán considerando justicia que tenga más quien menos merece, mientras no se injurie a los discriminados (*Mateo*, 20: 1-16). Desde Platón no se han aportado muchas más soluciones al contenido sustancial de la justicia que las discutidas en el primer libro de *La república*: dar a cada uno lo suyo (concepto popular), beneficiar al amigo (concepto mítico), beneficiar al más fuerte (concepto realista), que todos cumplan armoniosamente su cometido (concepto filosófico). Este será desarrollado por Sócrates en los nueve libros restantes, pero sin convencer ni siquiera a sus íntimos, que le advierten: "¡Buena vas a pagarla en verdad!" (474 a).

24. Th. Hobbes, *Leviatán*, XV.

Complementar la democracia con un punto de vista particular sobre la justicia es intentar añadirle precisamente lo que aquélla se propone evitar. En rigor, aduce Kelsen, una teoría sobre lo justo y lo injusto no debe formar parte de la teoría política, porque son nociones absolutas que el teórico no puede ni debe tratar.[25] Claro está que este planteamiento denota una rígida separación entre los hechos (o las normas) y los valores de la política –para Kelsen entre ciencia e ideología– que ya es en sí misma discutible.[26] Pero deja aún lugar a una justicia "simplemente relativa" ("la cual puede contemplarse en cualquier orden jurídico positivo y en la situación de paz y seguridad asegurada más o menos por él"),[27] o como dice mejor Habermas, a una justicia en sentido procedimental, es decir, que no presuponga una particular concepción del bien.[28]

2.1. La regla de la equidad

La noción procedimental de justicia descarta identificarla con una idea o valor absoluto. Creer en lo absolutamente justo es trasladar la creencia en lo absolutamente bueno desde la ética a la política, pero sin tener presente que aquí rigen otras reglas. Lo absolutamente justo puede ser impuesto a la mayoría o bien al margen de su voluntad (justicia autocrática) o bien contando con ella (justicia democrática). Pero en el primer caso no hay contradicción entre lo absoluto y lo autocrático, mientras que en el segundo no se hace esperar la pregunta: si se cree en una justicia absoluta, ¿puede haber nada más absurdo que someterla a votación?[29]

Realmente lo sería, y por eso la política democrática, incluida la justicia, está sostenida por la discusión y la transacción, desde la formación de su orden normativo hasta la fijación de sus fines. El hecho de partir, pues, de que ninguna política

25. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Prólogo 2ª ed.; I, 6, c; ¿*Qué es justicia*?, 40, 58-59.
26. *Vid*. A. Calsamiglia, "Estudio preliminar" a H. Kelsen, ¿*Qué es justicia*?, 26 ss.; N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, 122 ss.
27. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Apéndice I, 27.
28. J. Habermas, "Gerechtigkeit und Solidarität", en W. Edelstein y G. Nunner-Winkler, *Zur Bestimmung der Moral*, 291-318. *Vid*. su discusión en: A. Honneth, "La ética discursiva y su concepto implícito de justicia", en K.-O. Apel *et al*., *Etica comunicativa y democracia*, 164-174.
29. H. Kelsen, "Forma de estado y filosofía", *Esencia y valor de la democracia*, 153 ss.

tiene validez absoluta no sólo es el primer principio para descartar la autocracia o lo absoluto en la política, sino que es la posibilidad misma de la autonomía del sujeto en la política (Cap. II,2). No se puede acusar a una concepción procedimental de la justicia y la democracia de desconocer la responsabilidad. Todo lo contrario, una concepción como ésta nos sitúa ante la más radical responsabilidad de decidir qué es lo bueno en la política sin que nadie nos lo dicte.[30] Y además, la justicia procedimental tiende ella misma a ser justicia sustantiva: actos e instituciones llamados por ésta "injustos" suelen se los menos considerados con las formas.[31]

Una justicia procedimental debe reunir por lo menos las características formales de equidad e imparcialidad. Ambas son maneras de referirse a la idea igualmente formal de igualdad que subyace, desde los griegos, en la tradicional división entre un criterio de igualdad proporcional para la justicia distributiva (partes iguales para los iguales, desiguales para los desiguales) y un criterio de igualdad aritmética para la misma (partes iguales a iguales y desiguales, como el voto democrático). Así, la imparcialidad representa en la justicia una forma de sostener la igualdad estricta en las relaciones sociales y la equidad una forma de intervenir en ellas que implica una cierta discriminación o desigualdad. Veamos esto último. La regla de la equidad dispone tratar de un modo igual los casos iguales y de un modo desigual los desiguales. Sostiene, pues, una distribución proporcional, y por lo tanto alguna forma de discriminación. Pero hay que tomar ésta no en el sentido de una preferencia arbitraria, sino de una atinada ponderación (*discriminare* y *kríno*: saber apreciar) entre las cosas distintas, y por eso no hay que olvidar tampoco que la raíz de la equidad es la igualdad (*aequitas*). La tal discriminación suele hacerse en virtud de tres condiciones de la persona: la necesidad, la capacidad y el mérito. Sólo pensando en la primera se ve bien claro que el hecho equitativo de distribuir de un modo desigual –por ejemplo en la redistribución de rentas en una sociedad de clases– tiene por objetivo en realidad que todo esté distribuido de un modo más igual. La discriminación que supone la equidad no tiene otro fin que evitar la discriminación a causa de una previa desigualdad personal.

Ahora bien: ¿son razones de utilidad o estrictamente de dignidad las que hacen sostener este justo trato discriminatorio? Desde una posición utilitarista, que propugna los principios de justicia como un medio al servicio del interés general, se destaca la discriminación conforme a las diferencias relativas al méri-

30. H. Kelsen, ¿*Qué es justicia*?, 59-61; E. Díaz, *Sociología y filosofía del derecho*, 346.
31. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, 10.

to por encima de la efectuada según las diferencias propias de la necesidad. En todo caso, tiende a interpretar las demandas relativas a ésta, siempre desde el punto de vista del interés general, como demandas relativas al mérito. De otro modo, tales demandas ya no serían consideradas de justicia, sino de caridad, en la que ya no cuenta el mérito. Sin embargo no son pocos los casos en los que se demuestra que el interés general obraría menos por justicia que por caridad, es decir, por atención a la pura necesidad.[32] Es lo que ha hecho vincular la equidad a razones provenientes, mejor, de la dignidad o humanidad.

Aquí lo equitativo según la necesidad se hace en razón del sujeto implicado como fin en sí mismo y no como medio de un futuro beneficio social. Si es la equidad según la capacidad se piensa igualmente en el valor de ésta en sí misma y no tanto en sus resultados (excepto cuando éstos son inaceptables por la mayoría). Y si se hace según el mérito se aduce al mismo tiempo la excelencia humana significada con él y sus posibles beneficios sociales. Incluso cuando se invoca el interés general para una distribución equitativa no puede dejarse de lado que es el de las personas individuales.[33]

2.2. La regla de la imparcialidad

La regla de la imparcialidad es complementaria con la de la equidad. Ambas son dos condiciones necesarias para la aplicación de una norma de justicia en el sentido procedimental de tener en cuenta la forma de lo justo antes que sus contenidos morales. Pero la imparcialidad, a diferencia de la equidad, dispone tratar de un modo igual tanto los casos iguales como los desiguales.

Una justicia imparcial, por ejemplo, reconoce el derecho de un superdotado y de un discapacitado a participar del mismo modo en unas votaciones. Las diferencias no son ni deben ser tenidas en cuenta, y éste es el deber considerado inherente a todas aquellas funciones de autoridad y custodia que han de actuar con imparcialidad. Como ha dicho Rawls: "Los principios de la justicia se escogen tras un velo de ignorancia".[34] Sólo la confirmación de esta actitud, que debería ser

32. D.D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 211.
33. J. Rawls, *Justicia como equidad*, cap. 2.
34. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, I, 3. *La justicia como imparcialidad*, 179-182.

para el mismo Rawls una "posición original" previa a todo acuerdo político, asegura que los resultados de las circunstancias naturales o sociales no impidan a nadie contar con las mismas oportunidades que el resto para llegar a acuerdos.[35]

La justicia como imparcialidad exige ser interpretada igualmente por un espectador imparcial que pueda efectivamente contribuir a la distribución igual de cargas y beneficios. Aquí, en la justicia, al igual que en la democracia, es imprescindible que el agente de la política corrobore esta dimensión suya de puro espectador, añadida a la esencial también de puro actor (Cap. I,2.1). Sin embargo la regla de la imparcialidad es un proceder formal que presupone, con más claridad aún que la justicia como equidad, una consideración de los sujetos implicados como fines en sí mismos y no como medios del interés general. Nuevamente el utilitarismo ha tenido que reconocer que no son sólo razones de utilidad estricta las que justifican una distribución igual o imparcial de beneficios y cargas.[36] Si todos los individuos valen lo mismo a los efectos de la imparcialidad es porque ya no se les juzga, como antes, por una manifiesta condición particular, sino por su condición misma de personas. Al imperativo de tratar a los individuos como personas no puede hacérsele equivaler otro mejor que el de empezar por tratarlos a todos de un modo imparcial.[37]

Existen dos limitaciones básicas a la regla de la imparcialidad. La primera, por más evidente, es que hay situaciones en que la imparcialidad no es necesaria y la parcialidad es incluso justificable: por ejemplo, a la hora de escoger uno sus amigos en la vida privada, o sus compañeros, aliados o representantes en la vida pública. El partidismo sólo es injustificable cuando las relaciones de la vida pública que es eminentemente la política se transforman en relaciones de la vida privada, fenómeno en el que llegan a coincidir la autocracia y la democracia corrupta. La otra limitación de la regla de la imparcialidad es la que resulta de tener en cuenta en determinados casos la regla de la equidad, de la misma manera que ésta ya viene limitada en otros casos por la regla de la imparcialidad. En general deben ser ignoradas todas las diferencias, excepto si la imparcialidad redunda en contra de la igualdad. Ante una contradicción tan patente se impone entonces aquella discriminación que salvaguarda la igualdad: la regla de la equidad.

35. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, I, 4.
36. *Ib*., I, 5.
37. I. Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, 2ª sec., primera formulación de un imperativo categórico.

Capítulo VI

Las normas de preferencia del ordenamiento político

1. El principio de libertad

Hemos visto las normas de procedimiento del ordenamiento político: la democracia y la justicia. Pero hay otras normas del mismo ordenamiento que pueden ser llamadas de preferencia, porque en lugar de poder ser inmediatamente traducibles en órdenes, e indirectamente en instituciones, se limitan a actuar como directrices y a mostrar en último término su carácter de ideas o principios de la política. Las dos normas o principios de preferencia fundamentales de un ordenamiento político democrático y justo son la libertad y la igualdad. Sin la democracia y la justicia los principios de libertad e igualdad son ciegos, pero sin éstos las normas de democracia y justicia son vacías. Los cuatro conceptos son tan ilógicos como ajenos a la experiencia. Ahora bien, la falta de sólo uno de ellos en la política conduce a ésta a la sinrazón de las ideas y al desastre de los hechos. En el siglo XX este defecto ha sido la causa de dos guerras mundiales y un genocidio devastador.[1]

El principio de libertad está involucrado en la propia norma constitutiva del ordenamiento político que es la democracia. Y ello, al menos, por tres razones. La primera es ostensible. Si la democracia es una norma que atribuye un poder, el titular de este poder ha de estar libre para ejercerlo, y cuanto más poder, tanto más libre.[2] La segunda tiene más que ver con la regla que con los resultados de la democracia. Esta se basa principalmente en la regla de la mayoría, que a su vez se apoya en el principio de la libertad. No puede hacerlo en el de igualdad, porque las opiniones, en rigor, no pueden ser medidas y sumadas entre sí, ni lo que

1. A. Camus, *El hombre rebelde*, V.
2. N. Bobbio, *Igualdad y libertad*, 100 ss.

se toma por suma mayoritaria vale más por si misma que la suma minoritaria, excepto que nos pleguemos al hecho bruto de que "muchos" valen más que "pocos". Lo que justifica a la regla de la mayoría es el principio de que sean libres el mayor número posible, es decir, que sólo el menor número pueda pensar que su voluntad no coincide con la expresada en el orden político. Y la prueba que el principio de la libertad no se opone, pese a todo, al de la igualdad, es que con la regla de la mayoría se pretende hacer libres al mayor número posible y ello sin que se tenga que presuponer que la libertad de unos vale más que la de otros.[3] La tercera razón por la que la libertad está involucrada en la democracia es aún más radical. A pesar de que la democracia permanezca en los fríos términos de una norma de procedimiento ello no la convierte en algo ajeno a una preferencia de valor. Al fin y al cabo, lo que hace posible la democracia es lo que la hace preferible también: la libertad. Aunque democracia y autocracia tuviesen los mismos aciertos y los mismos fallos, sólo en la primera la mayoría dispone además de la libertad de participar y del deber de hacerse cargo de los errores.[4] Son los dos esenciales motivos por los que ya Spinoza declara preferible la democracia a la autocracia: que en ella "son menos de temer los absurdos"[5] y que esta forma de ordenamiento es "la más natural y la más aproximada a la libertad que la naturaleza concede a todos los hombres".[6] La democracia, pues, no sólo es un método capaz de servir a valores, sino que ella misma responde a un valor tan fundamental como la libertad, sin dejar de valer en sí misma como procedimiento. Spinoza escribe que su fin no es dominar por el miedo, sino liberar del miedo: *Finis reipublicae libertas est*.[7] No obstante, la crítica que la autocracia dirige a la democracia parece ignorar que ésta es bastante más que un procedimiento.

La libertad es lo que hace preferible la democracia y la libertad es otra cosa preferible también. Lo que hace preferible la libertad a la servitud es vivir con autonomía, no con heteronomía o bajo la ley de otro. Spinoza recuerda que el individuo es autónomo (*sui iuris*) cuando puede vivir bajo su razón o criterio y no

3. H. Kelsen, *Vom Wessen...*, *op. cit.*, 9-10; J.-J. Rousseau, *El contrato social*, II, 11.
4. N. Bobbio, *¿Qué socialismo?*, 178-179; *El futuro de la democracia*, 48-49; R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 99.
5. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI; *Tratado político*, X, 10.
6. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI.
7. *Ib.*, XVI, XX; *Tratado político*, III, 6. *Vid*. la réplica de Kelsen a la crítica de J.A. Schumpeter a la democracia (*Capitalismo, socialismo y democracia*, XXIII, 2) en "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 211-212.

depende jurídicamente de la potestad de otro. Es heterónomo (*alterius iuris*) cuando está bajo esta sumisión porque no se conduce por su propio criterio. Su juicio no le pertenece y los sentimientos básicos que dependen de éste –la esperanza y el temor– escapan por consiguiente de su control.[8] Muchos individuos libres forman una sociedad, pero una multitud de seres sojuzgados sólo forman una soledad.[9] De ahí que el mismo filósofo acepte que "lo mejor es siempre aquello que el hombre o la sociedad hacen con plena autonomía". Ya sólo puede desecharse esta preferencia por abrazar la preferencia contraria: no vivir según la propia razón ni haciendo todos juntos por conservarse lo mejor posible.[10]

Mientras tanto este concepto de la libertad como autonomía no tiene por qué separar entre una libertad ética y una libertad política. El sujeto es el mismo y en ambos casos la libertad supone la misma ausencia de coacción. Esta condición representa también, en la moral y la política, la libertad frente a algo (*freedom* o libertad negativa) y la libertad para poder hacer algo (*liberty* o libertad positiva).[11] O si se quiere, la mera libertad de acción y conciencia, afirmada por la tradición liberal, junto a la más amplia libertad de elección y participación, solicitada por la tradición democrática.[12] Toda la diferencia, sin embargo, entre una libertad ética y una libertad política depende del lado de la vida práctica en que el sujeto tenga que actuar. En la ética la libertad se da en la relación entre su voluntad y su propia razón, expresada ésta en la ley moral. En la política la libertad depende de la misma voluntad, pero peculiarmente en relación con la voluntad de otros muchos expresada en los imperativos legales. Son distintas pero no pueden ser separadas, porque cada una hace sentir tarde o temprano sus motivos a la otra.

El problema de la libertad como autonomía surge a la hora de preguntarse cómo es posible estar sujeto a la voluntad de la mayoría y ser al mismo tiempo autónomo. Es, para Rousseau, el problema fundamental del ordenamiento político,[13]

8. B. Spinoza, *Tratado político*, II, 5, 7, 9-11. Su raíz en: Séneca, *Cartas a Lucilio*, ep. LXXV, 17-18, tema de la *potestas sui*, tratado en nuestro tiempo por Michel Foucault en *La inquietud de sí*, II, 5.
9. B. Spinoza, *Tratado político*, V, 4.
10. *Ib*., V, 1.
11. I. Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, 187 ss.
12. N. Bobbio, *El tiempo de los derechos*, 44-45; A. Wellmer, "Modelos de libertad en el mundo moderno", en C. Thibaut, ed., *La herencia ética de la Ilustración*, 104-135.
13. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, I, 6 ("Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes").

que él mismo resuelve en el marco de un contrato social regido por la *volonté générale*: al obedecer las leyes de ésta, en la que cada individuo participa como ciudadano político, uno no obedece a otro más que a sí mismo. La respuesta estuvo antes a cargo de Spinoza en su teoría de la democracia: "El poder debe estar, mientras sea posible, en manos de la sociedad entera (*tota societas*) para que cada uno se obedezca a sí mismo".[14] Aunque entre ambos filósofos políticos hay una diferencia en el planteamiento político de esta reconocida autonomía. Si para Rousseau el contrato social, en el que cada uno se somete a la voluntad general, consigue devolvernos, por nuestra participación, la autonomía original, para Spinoza, en cambio, el estado político –que es la unión o suma de todos– nos coloca ante una autonomía que no podíamos garantizar en el estado natural. Con el orden político perdemos, en cierta manera, esta libertad natural, pero obtenemos una libertad jurídica frente a los demás. La autonomía original cesa, pero en realidad no es suprimida: la prueba está en que ahora, con la ley, podemos asegurar la capacidad de regirse cada uno por sí mismo que antes corría peligro.[15]

Es claro que sólo teniendo en cuenta la parte de autonomía original que se pierde por pertenecer al orden político ya puede decirse que hay un conflicto insoluble entre este orden y la autonomía del individuo. "Pero ya que hemos de ser gobernados –dice Kelsen en compensación–, aspiramos al menos a gobernarnos por nosotros mismos".[16] El ordenamiento político democrático es precisamente el que se propone ofrecer una respuesta menos insatisfactoria frente a este conflicto, tratando, a diferencia de la autocracia, de ganar idealmente terreno a la heteronomía mediante la norma de preferencia de la libertad como autonomía. Para aproximarnos a ésta desde la política, el paso de la libertad natural a la insatisfactoria libertad política habrá de ser tomado incluso por la democracia como una metamorfosis necesaria: la libertad absoluta es la de matar.[17]

14. *Cf*. respectivamente: J.-J. Rousseau, *Fragments politiques*, IV, 5; *El contrato social*, I, 7, 8; IV, 2; B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, V, XVI; *Tratado político*, III, 3; VII, 22.
15. Respectivamente, también: J.-J. Rousseau, *El contrato social*, I, 6; I, 8; B. Spinoza, *Tratado político*, II, 13, 15; III, 3.
16. H. Kelsen, *Vom Wessen...*, *op. cit*., 4 (*Müssen wir aber beherrscht werden, dan wollen wir nur von uns selbst beherrscht sein*); "Los fundamentos de la democracia", *op. cit*., 230-231.
17. A. Camus, *El hombre rebelde*, V. *Vid*. el tratamiento del complejo concepto ético de la libertad en: N. Bilbeny, *El laberint de la llibertat*, 17 ss.

2. El principio de igualdad

El principio de igualdad está involucrado también en las dos normas de procedimiento del ordenamiento político, la democracia y la justicia, y especialmente en esta última. La igualdad, como la libertad, constituye una norma o principio de preferencia de este ordenamiento político, que se rige, pues, por directrices de valor y no sólo por normas de procedimiento. La igualdad hace preferible la justicia a la injusticia, la democracia a la autocracia, y es ella misma preferible a la desigualdad. En la más antigua descripción de las formas de gobierno político, la de Herodoto, en tiempo de Pericles, ya se caracteriza al *demos* por ser el único régimen que protege la igualdad de palabra (*isegoría*), de derechos (*isonomía*) y de poder (*isokratía*), ya que en él "todas las decisiones se toman en común" (*Historias*, III, 80-82).[18]

Por una parte, si la democracia consiste básicamente en la regla de la mayoría, ésta es indesligable del principio de igualdad. El fundamento de esta regla es asegurar el más alto grado de libertad política, como ya se ha dicho (Cap. VI, 1). Pero si el grado de libertad de una sociedad democrática es proporcional, según dicha regla, al número de sus individuos libres, se da por supuesto al mismo tiempo que todos tienen la misma pretensión a la libertad y que la libertad de uno no vale más que la de otro. El axioma en el que además se apoya la regla de la mayoría –un hombre, un voto–, no viene sino a corroborar que la democracia cuenta con cada uno *uti singuli*: a título individual e igual.[19] Por otra parte, es aún más claro que si la justicia consiste básicamente en las reglas de equidad e imparcialidad, y éstas son dos modos de proceder a una distribución igual (Cap. V, 2.1, 2.2), tampoco la justicia puede desligarse del principio de igualdad.[20]

La igualdad, pues, lo mismo que la libertad, hace preferibles las normas de justicia y democracia frente a otras normas rivales de la política, en el sentido, al menos, que no se puede dar una mejor directriz de valor a estas normas esenciales que la que viene exigida en sus propios fundamentos. Y asimismo la igualdad, como la libertad, es preferible también por sí misma, lo que precisa una más

18. *Vid*. F. Rodríguez Adrados, *La democracia ateniense*, 282 ss.
19. H. Kelsen, *Vom Wessen...*, *op. cit.*, 3; "Forma de estado y filosofía", *op. cit.*, 137-138; "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 238-240.
20. N. Bobbio, *Igualdad y libertad*, 56 ss.

detenida explicación. Valga empezar con una cita: "Todos los hombres han sido creados iguales", dice la cabecera de la *Declaración de Independencia* americana (1776). ¿Pero qué quiere decir ser por naturaleza iguales? Si la igualdad es un hecho los propios hechos se encargan de desmentirla: por naturaleza somos por lo menos tan desiguales como iguales y por cultura somos aún más diferentes que semejantes. Luego la igualdad no es tanto la afirmación de un hecho como la de un derecho o expresión de una exigencia. Cabe decir mejor: "Todos son iguales ante la ley y tienen el derecho a obtener de ella igual protección, sin ninguna discriminación", como consta en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948.[21] Y puesto que no hay, sin más, igualdad de hecho, cuando se afirma políticamente la igualdad no se hace tanto una exigencia positiva como de signo negativo: pedir igualdad es pedir que no haya desigualdad injusta o arbitraria. O lo que es lo mismo: la igualdad es la exigencia de que no haya discriminación por ciertos motivos de naturaleza y de cultura que no se está dispuesto a aceptar como causas de desigualdad. "Abajo la igualdad" no equivale a un "viva la diferencia", sino a su correspondiente "viva la desigualdad": es decir, a la discriminación por motivos, por ejemplo, de raza y sexo o de clase social y religión. No hay, en este sentido, idearios políticos más contrapuestos que el igualitario de Rousseau, en su *Discurso sobre la desigualdad*, y el antiigualitario de Gobineau, en su *Ensayo sobre la desigualdad de las razas humanas*, a título de ejemplo.

La siguiente cuestión es: ¿por qué ha de ser planteada la exigencia de igualdad? La justificación de este derecho da por sentado que todas las personas son diferentes en características naturales y cualidades morales, pero añade dos elementos que las hacen iguales. El primero es de orden fáctico: todas poseen por igual ciertas necesidades y capacidades, como la necesidad de alimento y la capacidad de decidir por sí mismas.[22] El segundo es de carácter moral: todas poseen dignidad por igual. Pues si, en efecto, pueden hacer uso de su razón para decidir por sí mismas, con ello muestran su autonomía y por tanto su valor de dignidad, por ser en sí mismas un fin y no un simple medio.[23] Y por último: ¿a qué se tiene derecho por igual? Es impreciso decir que se tiene derecho, en términos generales, a una consideración igual, porque excluye el uso explícito, en determinados

21. *Ib.*, 70 ss.
22. Th. Hobbes, *Leviatán*, XIII.
23. I. Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, 2ª sección. Asimismo: N. Bilbeny, *Humana dignidad*, II, 4.

casos que la igualdad lo solicite, de la diferenciadora regla de la equidad. Tampoco resulta del todo satisfactorio decir que se tiene derecho a unas oportunidades iguales en relación con nuestras capacidades y méritos, porque ocurre a menudo que una distribución igual de oportunidades donde subsisten algunas diferencias –por ejemplo económicas o culturales– conduce a mayores diferencias y con ellas al resultado contraproducente de constituir para muchos un motivo de desánimo y no un incentivo para el desarrollo de sus cualidades personales.[24] Es más preciso y satisfactorio decir, en cambio, que aquello a que se tiene derecho por igual es a la satisfacción de nuestras necesidades básicas y al respeto de nuestra dignidad, las dos principales características humanas que nos permiten hablar de la igualdad.

La igualdad es preferible a la desigualdad, excepto que se crea mejor discriminar en lugar de no discriminar, y distribuir de modo desigual los bienes y derechos básicos en lugar de hacerlo de un modo igual. Si la igualdad y la libertad son preferidas por sí mismas puede verse más claro que la justicia y la democracia son preferibles a sus contrarios. Aunque si democracia y justicia han de darse juntas –respectivamente, una constituye el ordenamiento político y la otra lo regula–, libertad e igualdad, sus directrices de valor, habrán de convivir también y hacerlo con el mayor equilibrio posible. La solución ideológica del liberalismo, que conduce a un orden político mínimo, sacrifica el fin de la igualdad social por el de la libertad individual. La solución del igualitarismo, que lleva a un orden político omnipresente, desestima este valor de la libertad individual en beneficio de la igualdad social. Un gobierno democrático y justo rehuye los dos extremos, porque en ambos casos, como avanzaba Platón en su crítica de la democracia (*La república*, 557 a-558 c), se acaba con el sentido mismo de lo democrático y justo, y busca en cambio hacer posible la libertad en la igualdad y la igualdad en la libertad.

Los hechos están aún muy lejos de este ideal. Pero en la historia contemporánea se avanza algo de lo primero, en el paso del liberalismo a la democracia, y puede esperarse algo de lo segundo, en la transición del comunismo al liberalismo.

24. D.D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 200-202.

2.1. La regla de la solidaridad

Gracias a los *cordeliers* la fraternidad logró introducirse en el lema de la Revolución Francesa: "Libertad, igualdad, fraternidad". Pero hace falta agudeza y empeño para imaginarse hoy como hermanos y actuar como buenos hermanos. El postulado de la fraternidad ha sido sustituido por el de la cooperación, el valor que da sentido al socialismo marxista,[25] y por el de la mutualidad, que impregna, en contraste, al socialismo libertario.[26] Pero ni uno ni otro han conseguido imponerse, incluso más allá de las ideologías, como lo ha hecho la regla de la solidaridad.

Dijo el anarquista Bakunin que "la primera ley humana es la solidaridad social".[27] Sin embargo, aunque la solidaridad sea algo más que un postulado es algo menos que una ley. Basta recordar lo dicho acerca de la libertad y la igualdad: que son ideas con valor de principio para la política y por lo tanto de ley. Pero la solidaridad, idea añadida *in pari materia* a éstas dos, no es ella misma principio ni ley. Es una regla de la interacción social, desde luego, pero con valor sólo de máxima, no de ley. De una idea como la de libertad sí puede deducirse una ley, porque la idea de libertad corresponde al principio del derecho. De una idea como la de igualdad puede derivarse igualmente una ley, porque la idea de igualdad corresponde al principio, ahora, de distribución de los derechos. Pero la idea de solidaridad no es principio ni ley, porque se refiere sólo a un cierto modo de satisfacción de estos derechos. Es la regla de acción que dicta una provisión común ante necesidades y, en general, derechos comunes,[28] y esta regla es una máxima, no una ley.

La solidaridad es una regla de acción que verifica y amplia para determinados casos los principios de libertad e igualdad. Está en línea con ellos, aunque en un punto más bajo, porque la solidaridad presupone siempre la libertad y la igualdad, pero no a la inversa. Pero la regla de la solidaridad viene a completar particularmente el principio de igualdad, es decir, el principio por antonomasia de la distribución de los derechos. En el lento y accidentado paso, desde el siglo XVIII, del liberalismo a la democracia, sobreviviente, ésta, en la sociedad industrial y de masas, la distribución de los derechos ha necesitado progresivamente el concurso de una máxima de solidaridad. No era ésta tan exigible cuando el liberalismo

25. K. Marx, F. Engels, *Manifiesto del partido comunista*, I.
26. P.-J. Proudhon, *El principio federativo*, VII.
27. M. Bakunin, *Programa de la Alianza para la Revolución Internacional*, Recapitulación, IV.
28. E. Barker, *Principles of social and political theory*, 160 ss.

inicial afrontó una primera generación de derechos civiles, por ejemplo el de libre expresión. Lo fue bastante más cuando el proletariado industrial forzó a la democracia a una segunda generación de derechos políticos y sociales, como los de sufragio universal y huelga, respectivamente. Pero casi es del todo exigible cuando, en una tercera generación, la actual democracia postindustrial, capitalista y social al mismo tiempo, debe atender a la distribución de derechos relativos a la seguridad y calidad de vida. Los nuevos movimientos sociales –pacifismo, ecologismo, feminismo y de ayuda al Tercer Mundo– han sido los principales responsables de recordar que en esta distribución de derechos sea completado el principio de igualdad con la regla de la solidaridad. Ciertamente cuando debe de aplicarse el principio de igualdad surge la cuestión de cómo ha de ser interpretada la igualdad. La condición necesaria de esta interpretación es la justicia según la regla de la imparcialidad, y la condición suficiente es la justicia según la regla de la equidad. Pero a menudo, si no siempre, cuando se tiene que hacer frente a necesidades y derechos económicos, sociales y de orden de vida, a estas dos reglas que son de distribución hay que añadir una regla que es ya de provisión y que actúa como condición concurrente de suficiencia en la interpretación de lo que debe ser una distribución igual de cargas y beneficios. Esta es la regla de la solidaridad, que recuerda: ante necesidades y derechos comunes hay que adoptar una provisión igualmente común, *in solidum*, de estos derechos y necesidades.

Con todo, la regla de la solidaridad tiene sus propias reglas. Para que atienda a una efectiva provisión común debe empezar por no obedecer a razones de oportunidad, que se contradicen con la idea de provisión seria, y regirse, mejor, por criterios de legalidad. Asimismo, cualquiera que sea el contenido de una máxima de solidaridad, no ha de obedecer a principios subjetivos, como la afectación o el interés propio, que se contradicen con la idea de una provisión realmente común, sino ser máximamente compatible con un principio de universalidad.[29]

2.2. El "estado del bienestar"

La igualdad es una norma de preferencia del ordenamiento político. Según esta norma debe haber un derecho igual al respeto de la dignidad y a la satisfacción de

29. J. Habermas, "Gerechtigkeit und Solidarität", *op. cit.*, 291 ss.; N. Bilbeny, *Ètica i justícia*, 121 ss.

las necesidades básicas (Cap. VI, 2). De ésta última se encargan las reglas de la justicia distributiva y, como se acaba de ver, la regla de la solidaridad. Pero de la elección, interpretación y aplicación de estas reglas se encarga en definitiva el ordenamiento político. De esta forma, la igualdad, en éste y otros aspectos básicos, depende prácticamente de lo que cada ordenamiento entienda y esté dispuesto a hacer por ella.

El estado liberal clásico mantiene dos postulados característicos que reflejan su posición respecto del principio de igualdad: que el esfuerzo en el desarrollo de los méritos y las capacidades de cada uno se realiza en beneficio propio, y que no es función del estado ocuparse de aquellos que no han sabido beneficiarse de las oportunidades existentes para el desarrollo de dichos méritos y capacidades.[30] Contra el primer supuesto han reaccionado, con diferencias entre sí, el estado socialista y el comunista. Ambos aceptan que el esfuerzo se realiza en beneficio de todos, pero a la hora de distribuir los bienes que satisfacen las necesidades básicas ambos estados difieren uno de otro. La máxima del estado socialista resultaría: de cada uno según su capacidad y a cada uno según su trabajo.[31] Y en cuanto a éste, quiere tenerse en cuenta el mérito y recompensarse el esfuerzo del trabajador. El estado comunista replica: de cada uno según su capacidad y a cada uno según sus necesidades.[32] No se tiene en cuenta el mérito ni la recompensa del esfuerzo, ya que se debe contribuir por igual al beneficio de todos y se supone que el esfuerzo no tiene otro sentido que el beneficio común. Pero contra el estado liberal clásico ha reaccionado también el llamado "estado del bienestar" (*Welfare state*), que apoyado unas veces en la economía socialista y otras en la capitalista rechaza en especial el segundo supuesto del estado liberal en torno a la igualdad. El estado del bienestar se ocupa, a diferencia de éste, de aquellos individuos que no han sabido beneficiarse de las oportunidades existentes para el desarrollo de sus propios méritos y capacidades. Su máxima viene a decir: las necesidades básicas relativas a la seguridad y calidad de vida han de ser satisfechas con un mínimo para todos y con independencia de las capacidades y posibles méritos de cada uno. El estado del bienestar entiende bien que no se trata de satisfacer con ello un deseo o privilegio cualquiera, sino un derecho, por lo que justifica su máxima haciendo mención de las reglas de la justicia distributiva y característicamente de la regla de la solidaridad. Ahora bien, a la hora de entender cuándo unas necesidades básicas han de ser tra-

30. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, V, 34-51.
31. Saint-Simon, *Cartas de un ciudadano de Ginebra a sus contemporáneos*, "Respuesta".
32. K. Marx, *Glosas marginales al programa del partido obrero alemán*, I, 3.

tadas como un derecho los estados del bienestar discrepan entre sí, pues dicho reconocimiento depende de los fines propuestos y de los medios disponibles por cada uno de ellos. Y a la hora de entender cuáles son las necesidades básicas de la gente, no sólo éstos, sino todos los estados en general se sirven de criterios diferentes, pues la respuesta a la cuestión va a depender siempre de una valoración. La prueba está en que un mismo "estado del bienestar", por satisfacer unas determinadas necesidades humanas, puede ser a la vez "estado del malestar", por despreocuparse de otras generalmente menos materiales.[33]

Aunque el estado del bienestar allana el camino de la política a la justicia no está exento de dificultades que comprometen a esta última. Si un ordenamiento político de este tipo tiene que coexistir con la economía capitalista tendrá que hacerlo en un pulso permanente con ella. El liberalismo reconoce que el mercado capitalista genera desigualdad, pero no injusticia ni menos inmoralidad, que son conceptos de la política y la ética, respectivamente, no del orden económico.[34] El socialismo, en cambio, denuncia que el orden capitalista es el desorden mismo: la injusticia y la ausencia de todo valor, excepto el valor de cambio de las mercancías.[35] En todo caso, es evidente que el orden político preocupado por la justicia distributiva y el orden económico orientado al beneficio privado son dos órdenes sociales heterogéneos y que la fricción, si no el antagonismo abierto, es su modo espontáneo de coexistir. Esta contradicción no puede ser ignorada sin incurrir en una visión de la política ajena a la común realidad –lo que no hace necesariamente malo un punto de vista político– o próxima a falsearla, lo que hace este punto de vista necesariamente menos bueno. La teoría normativista de Kelsen supone, a este respecto, que el poder económico se adapta adecuadamente al poder político por el hecho de tener que depender de las leyes de éste.[36] Pero esta visión juridicista de las relaciones entre ambos poderes ha sido corregida por Bobbio desde una perspectiva teórica afín, para dar paso a una concepción del ordenamiento político en que los poderes públicos no sólo guardan y controlan el orden social, sino que tienen funciones de promoción y dirección de este orden.[37]

---

33. C. Offe, *Contradicciones en el estado del bienestar*, cap. 6. Ya dijo Kant que "ninguna teoría es auténticamente válida cuando se considera el bienestar del pueblo" (*Teoría y práctica*, 49).
34. F.A. von Hayek, *Derecho, legislacion y libertad*, II.
35. K. Marx, F. Engels, *Manifiesto del partido comunista*, I.
36. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 302-304.
37. N. Bobbio, *Contribución a la teoría del derecho*, 261, 367 ss.; *Dalla struttura alla funzione*, 13 ss., 43 ss.

El estado del bienestar se ocupa de estas funciones, y es por esto que un ordenamiento de este tipo tiene que ser necesariamente intervencionista incluso en la economía, como han defendido Keynes y sus seguidores.[38] El estado del bienestar puede no ser democrático, como puede no ser capitalista, pero lo que no puede es ser un estado mínimo:[39] está basado en la justicia distributiva y ha de ser, por tanto, intervencionista, si cabe contra las leyes del mercado. De ahí los problemas asociados en general a un estado del bienestar, coexista o no con el mercado. A grandes trazos estos problemas son los relacionados con el elevado número de prestaciones sociales de dicho ordenamiento –el estado deviene, casi a su pesar, progresivamente burocrático y tecnocrático, una organización de gestores y técnicos especialistas–,[40] y por consiguiente con el alto coste financiero de los servicios dispensados: la mayor parte de sus presupuestos generales estará dedicada a atender las demandas sociales. Esto último representa el problema de tener que elegir entre un estado intervencionista de tipo providencial o de tipo social. El estado providencial costea y regula sus servicios al margen de la mayoría, aunque al final sea ésta la que tiene que cargar con el endeudamiento. El estado social, en cambio –puede no ser capitalista y no ser democrático–, está sostenido al menos con los impuestos o directamente el trabajo de la mayoría.

Lo mismo que el estado de derecho, el estado del bienestar tiene sus propios problemas. Por todo lo dicho hasta ahora éstos son: que devenga un estado social, pero amenazado por la disociación o la insolidaridad; que se convierta en un estado providencial, donde los ciudadanos son tratados como clientes o simples consumidores; y en todo caso, coincidiendo o no con lo anterior, que abra paso al gobierno de una tecnoburocracia. En cualquiera de las tres situaciones se está cerca o dentro ya de la autocracia. Luego el mejor estado del bienestar es también el que coincide con la democracia.

3. El problema de la legitimidad

Después de tratar sobre los medios del ordenamiento político aparecía el problema de la soberanía (Cap. III,6). Después de haberlo hecho sobre sus fines y nor-

38. J.M. Keynes, *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, XXI, XXIV.
39. R. Nozick, *Anarquía, estado y utopía*, X.
40. R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 403-405.

mas de preferencia aparece el problema de la legitimidad. No hay un acuerdo general sobre el uso ni menos el sentido de ambos términos, por eso deben ser tratados como un problema a esclarecer, mientras que ninguna respuesta parece mucho más concluyente que las demás.

Dice Hobbes que el soberano no puede usar la fuerza sin que el poder para hacerlo sea "legítimo".[41] Mucho antes Agustín de Hipona escribía: "Sin la justicia, ¿qué serían los reinos en realidad, sino bandas de ladrones?"[42] Cuando uno defiende lo legítimo quiere decir lo justo; cuando el otro defiende lo justo quiere decir lo legítimo. Así, si al tratar sobre la cuestión de la soberanía se apuntaba la pretensión de distinguir entre un poder legal y un mero poder de hecho, ahora, al tratar la cuestión de la legitimidad, despunta la preocupación por separar entre un poder legítimo o justo y un mero poder legal. En la primera estaba en juego la legalidad del poder y en ésta su licitud. Pues lo legítimo no sólo es lo conforme a leyes (*legitimus*), sino además lo justo, que recoge más explícitamente el término *licitus*.

Se ha dicho que la soberanía es la atribución mediante la cual el ordenamiento político justifica la disposición de todos sus medios. Con cierto paralelismo puede decirse que la legitimidad es la atribución mediante la cual el mismo ordenamiento político –de hecho, el poder político– justifica la formulación de todos sus fines. Estos son, en cualquier forma de ordenamiento, el fin mínimo de una sociedad organizada, y en el ordenamiento político democrático, el fin procedimental de la paz (Cap. IV,2) y las dos esenciales normas de preferencia de la libertad y la igualdad (Cap. VI,1,2). En la soberanía el juicio de justificación del poder político por sí mismo se dirigía en particular a dar razón del ejercicio de dicho poder: poder soberano o supremo es el que se ejerce legalmente sobre todos los demás. Pero en la legitimidad este juicio de justificación o de dar razón no se vierte directamente en los fines que el mismo poder se ha impuesto, sino –lo que hace aparentar aquí alguna mayor complejidad– específicamente en el título que posee este poder para proponérselos. Lo importante para la legitimidad del poder político es la acreditación de licitud suficiente, como tal poder, para la formulación de cualquiera de sus fines posibles. Los fines del poder político son buenos si es bueno o legal el ejercicio del poder y si además es bueno o lícito el título de este poder, es decir, si este poder es legítimo. La razón que hace pensar en todo eso antes que

41. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, VI, 8.
42. Agustín de Hipona, *La ciudad de Dios*, IV, 4.

en la licitud de los fines en sí mismos (y decir que un régimen político es legítimo sólo porque lo son sus objetivos) está simplemente en que si se partiera de esto último no se distinguiría la legitimidad política de la legitimidad en cualquier otro sentido, incluida la que quisieran darle al poder político la banda de ladrones que temía San Agustín.

Sin embargo se ha asociado tradicionalmente la legitimidad del poder político con la de sus fines, y así se la ha identificado con la voluntad de Dios o de los hombres (doctrinas voluntaristas), con la naturaleza como orden racional o simple fuerza originaria (doctrinas naturalistas) y con la historia misma, bien sea como tradición o progreso al futuro, cuya última expresión es lo que parece ya una asentada identificación de la legitimidad con la "modernidad" (doctrinas historicistas).[43] Lo moderno es, en cambio, asociar la legitimidad del poder político con la racionalidad que puede llegar a ostentar, como piensa Max Weber,[44] y con la universalidad del propio proceso de legitimación, como disponen Niklas Luhmann y Jürgen Habermas.[45] No obstante la legitimidad política ni puede ser sólo la justificación de fines o valores, lo que socava su sentido político, ni puede ser sólo la justificación de formas o procedimientos, lo que diluye seguramente el concepto mismo de legitimidad, en mayor o menor medida valorativo: poder político legítimo es aquel a cuyo título se le atribuye al menos el valor de ser lícito.

Bobbio ha pensado un concepto de legitimidad del poder político que es procedimental y valorativo a la vez.[46] Esta concepción presupone una recíproca relación entre los atributos o requisitos del poder y los de las normas, que son dos medios del ordenamiento político (Cap. III,2,4). En cuanto al poder, para empezar, el requisito que justifica su ejercicio es la legalidad y el que da razón de su título es la legitimidad. Sin la primera no podrían establecerse los derechos del gobernado y los deberes del gobernante; sin la segunda no podría haber derechos del gobernante y deberes del gobernado. Algunos autores han mantenido, a propósito de sendos requisitos, que el poder legal, por ser legal, es también legítimo (Weber), o que el poder legítimo, por ser legítimo, es también legal (Hobbes). Pero es más general el reconocimiento de que un poder puede ser legal, pero no

43. A. Wellmer, *Sobre la dialéctica de modernidad y postmodernidad*, 51 ss.; J. Le Goff, *Pensar la historia*, 76 ss., 164 ss.
44. M. Weber, *Economía y sociedad*, 1ª parte, III, II.
45. N. Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 38 ss., 151 ss.; J. Habermas, "Wie ist Legitimität durch Legalität möglich?", *Faktizität und Geltung*, 541 ss.
46. N. Bobbio, "Sobre el principio de legitimidad", *Contribución a la teoría del derecho*, 307 ss.

legítimo, o legítimo, pero no legal, sobre el principio de que se trata siempre de dos requisitos independientes. Veamos a la par los atributos de las normas. Un requisito esencial de su justificación es la validez y otro de parecida importancia es la justicia. Y también aquí algunos han sostenido que la norma válida, por ser válida, es también justa (Kelsen), o que la norma justa, por ser justa, es también válida (Locke). Pero más común que este reduccionismo, paralelo al señalado en el ámbito del poder, es aceptar que una norma puede ser válida, pero no justa, o justa, pero no válida, una vez admitido que se trata de dos requisitos independientes. De la coexistencia de ambos medios de la política –el poder y la norma– y sus respectivos atributos se derivan algunas equivalencias. En cuanto al poder: que su legalidad es como su "validez" y su legitimidad como su "justicia". En cuanto a la norma: que su validez es como su "legalidad" y su justicia como su "legitimidad". Al final puede incluso observarse que los cuatro atributos mantienen una relación cruzada entre sí, de forma que: la legalidad del poder presupone la validez de la norma, y ésta sólo sería la emanada de un poder legítimo, el cual presupone a su vez, y para cerrar el cuadrilátero, la existencia de normas justas. En un ordenamiento político democrático la validez de la norma es su validez democrática (Cap. V.1) y la justicia de la misma es su imparcialidad y equidad (Cap. V.2), que son características formales de un sistema normativo. Luego el concepto de legitimidad política de un ordenamiento político democrático, como la justificación de que el título con el que ejerce el poder es un título lícito o justo, es un concepto valorativo y al mismo tiempo procedimental.

De todo ello se desprende que en un ordenamiento político democrático el poder y la norma son las dos caras de la misma moneda. La norma nace del poder y produce poderes, pero el poder nace de la norma y produce normas (Cap. II,2.1). El ordenamiento político es, pues, un orden cruzado de poderes y normas desde su mismo origen. Si se mira este orden desde la perspectiva del gobernante –como hace Maquiavelo en las primera líneas de *El príncipe* (cap. I)–, lo que se ve ante todo es una sucesión de poderes. Si se contempla desde el punto de vista del gobernado –como hará Rousseau en la cabecera de *El contrato social* (Cap. I,1): antes que el hecho del soberano es "¿Qué puede hacerlo legítimo?"–, lo que se quiere destacar es que se trata de una sucesión de normas o formas de acción. Pero ambas escalas, poderes y normas, están entrelazadas.[47]

47. *Ib.*, 312-313.

A la pregunta, pese a todo, de cuál de estas escalas está antes o debiera estarlo, siquiera por muy poca distancia, sólo puede responderse colocándonos en una de las dos perspectivas señaladas: *ex parte principis* o *ex parte populi*. Visto desde arriba, el orden político dimana del sumo poder: la *summa potestas*, para Hobbes. Visto desde abajo, empieza por una norma o forma de acción: para Kelsen, por la *Grundnorm*.[48]

48. Esta es también la posición de Kant, para quien ningún hecho puede dar justificación racional de ningún enunciado práctico. Por lo cual: "El derecho no tiene nunca que adecuarse a la política, sino siempre la política al derecho" (*Sobre un presunto derecho de mentir por filantropía, en Teoría y práctica,* 67).

Capítulo VII

El gobierno político

1. El concepto de gobierno político

Gubernator era el que manejaba el timón de una nave. Gobernante, en tierra firme, es el que dirige el aparato del ordenamiento político, la "nave del estado". Igual que aquél, está encomendado a la fuerza y la destreza, pero tiene que hacerlo además a la autoridad, pues lo que gobierna son personas.

Es claro que hay distintas clases de gobernantes –las "autoridades" por antonomasia– en una sociedad. Aristóteles ya distingue, y todavía Locke lo recuerda, entre aquellos que rigen en los asuntos privados –el padre y el patrón– y los que lo hacen en los asuntos públicos.[1] Con el tiempo se han añadido nuevas autoridades, pero siempre en el ámbito privado, o así lo ha defendido invariablemente el poder político. Lo que distingue al gobierno político de todos los demás es que gobierna a todas las personas de una sociedad, no sólo a una parte de ellas, y que posee el derecho y los medios para hacerlo solo, sin la competencia, dentro o fuera, del resto de gobiernos de la misma sociedad. En otras palabras, lo que lo distingue de éstos es que está, a fin de cuentas, por encima de ellos. Sólo al gobierno político le asiste la soberanía o supremacía legal, y aquellas autoridades –eclesiásticas o militares, culturales o económicas– que se resistieran a ello pasarían a ser en la política, como recuerda Hobbes, facciones ilegítimas, "en cuanto arrancan la espada de la mano del soberano".[2]

Gobierno político es, en sentido amplio, la forma institucional que adopta el poder político para dirigir un ordenamiento político. En cualquiera de las formas

1. Aristóteles, *Política*, 1252 a; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, I, 2.
2. Th. Hobbes, *Leviatán*, XXII; J. Locke, *ib*., I, 3.

de este ordenamiento el fin inmediato del gobierno es una sociedad organizada y los medios son la fuerza y la autoridad. Pero en la democracia, en particular, cuyo fundamento es la autonomía y depender lo menos posible de un estado de necesidad, el medio y el fin distintivos del gobierno son, respectivamente, el derecho y la paz. En sentido amplio, también, el gobierno político es el conjunto de órganos e individuos que ejercen las funciones superiores de dirección de un ordenamiento político, en representación y en nombre de éste. Es, pues, el conjunto de sus magistraturas, encabezadas por el máximo representante, individual o colegiado, de dicho ordenamiento, y que incluyen igualmente a ministros, jueces y diputados. Pero en sentido más estricto se identifica al gobierno político con el consejo de ministros; es decir, con el órgano colegiado que se encarga específicamente de dirigir la ejecución de los objetivos propuestos por el ordenamiento político. En este sentido el gobierno es sólo una parte del poder político: el poder ejecutivo o, sin más, el "ejecutivo".

Pero tómese en sentido amplio o restringido, para que pueda seguir hablándose de un gobierno político deben de cumplirse otras condiciones además de las ya dichas. El mismo Hobbes afirma que frente a los gobernantes los gobernados "quedan obligados a acatar cuanto él haga en nombre del soberano, cuando no sea incompatible con el derecho del soberano mismo".[3] Con lo que se apuntan dos condiciones recordadas después por Kelsen: que un gobierno, para ser tal gobierno, debe actuar según un orden normativo vigente y sus propias normas ser efectivamente obedecidas.[4] Bobbio, por su parte, parece referirse a estas condiciones cuando trata de un nuevo requisito de la norma, la eficacia (añadida a las de validez y justicia), y asimismo de otro requisito del poder, la efectividad, que hay que sumar a los ya mencionados de legalidad y legitimidad (Cap. VI,3). Sin normas eficaces ni poder efectivo un gobierno político sería nulo.[5] Veamos a continuación por qué.

Una norma es eficaz cuando obtiene el resultado propuesto: ser cumplida. Un poder es efectivo cuando consigue un resultado análogo: ser obedecido. Respecto de la validez de la norma, la eficacia de ésta es suficiente para hacerla a su vez válida. Respecto, ahora, de su justicia, la eficacia es sólo una prueba o condición para hacerla justa. Lo mismo mantiene Kelsen al tomar la eficacia como condi-

3. Th. Hobbes, *ib.*, XXIII.
4. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.*, 221.
5. N. Bobbio, "Sobre el principio de legitimidad", *op. cit.*, 314 ss.

ción y no como fundamento ni totalidad de una norma aceptable.[6] Un gobierno no es justo por ser eficaz ni eficaz por ser justo, pero cuanto más eficaz más justo podrá mostrarse y cuanto más justo más eficaz podrá llegar a ser. Lo que resulta así al final es un círculo cerrado entre los tres requisitos de sus normas: la validez remite a la eficacia y ésta a la justicia, que prosigue de nuevo con la primera. Y algo parecido ocurre con los requisitos del poder, igualmente necesario, con las normas, a un gobierno político. En primer lugar: respecto de la legalidad del poder, la efectividad de éste –el hecho de ser obedecido– es suficiente para hacerlo a su vez legal. Respecto, después, de su legitimidad, la efectividad es únicamente una prueba o condición para hacerlo legítimo. Sólo el idealismo político replica aquí que la legitimidad no depende para nada de la efectividad, y sólo el realismo político contesta, desde el polo opuesto, que la efectividad, más que prueba, es el fundamento mismo de la legitimidad. No obstante, un gobierno tampoco es legítimo por ser efectivo ni efectivo por ser legítimo. Pero cuanto más efectivo, más claramente podrá mostrar su legitimidad –a lo que no renuncian los partidarios de la sola legitimidad. Y cuanto más legítimo, por otra parte, mejor podrá imponer su efectividad –de lo que no prescinden los inclinados a la sola efectividad. En cualquier caso, el círculo formado con los requisitos del poder parece ser el siguiente: la legalidad remite al hecho de la efectividad y ésta al valor reforzante de la legitimidad, que busca después traducirse en la primera.[7]

El ciclo del poder es distinto, como vemos, del ciclo de la norma. Pero estos dos nuevos requisitos –efectividad y eficacia–, sin los que tampoco podría existir un gobierno político, no hacen más que poner otra vez de manifiesto la mutua dependencia entre ambos ciclos, es decir, entre los requisitos del poder y los de las normas. ¿Cómo podría negarse que la capacidad de ser obedecido un gobernante depende también de la capacidad de ser cumplidas sus normas, y ésta, al mismo tiempo, de la aptitud de aquél para hacerse obedecer?

6. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, V, 34, g.
7. N. Bobbio, *ib.*, 316. Para la dialéctica entre efectividad y legitimidad en el estado moderno, *vid.* C. Offe, *Contradicciones en el estado del bienestar*, cap. 5.

2. Las formas del gobierno político

El gobierno es una parte del ordenamiento político. Hay varias formas de gobierno, lo mismo que las hay de ordenamiento político (Cap. II, 2), con las que de hecho concuerdan. No podría ser de otro modo, pues una forma de gobierno político es la manera peculiar con la que un ordenamiento político organiza sus instituciones y dirige sus asuntos. Por eso, en la terminología tradicional, a la forma de gobierno político se la llama forma de "régimen" político.

Las dos cuestiones esenciales de la política están relacionadas, según Bobbio, con la forma del gobierno político: "¿Quién gobierna?" y "¿cómo gobierna?"[8] Sobre estas mismas preguntas se han ido estableciendo las diferentes clasificaciones de los modos posibles de gobernar. Las tipologías tradicionales, desde los filósofos griegos hasta los teóricos del contrato social, contestan sobre todo a la primera pregunta, y contemplan casi tantas formas de gobierno como el número y la clase de personas que pueden gobernar. Es clásica la división propugnada por Aristóteles, inspirada en Platón y retomada en parte por Polibio.[9] Hay tres formas básicas e igualmente justas de gobierno: monarquía, si gobierna uno solo; aristocracia, si lo hacen varios; y una posible *politeia* (a nuestro decir, república) en la que gobernarían las clases medias y no se presentarían las dificultades de realización que ofrecen las dos primeras. A su vez, existen otros modos de gobernar que resultan de la desviación de estos tres y son, por tanto, injustos: tiranía, si el único que gobierna lo hace en interés propio; oligarquía, si predomina el interés de los ricos; y democracia, en la que el gobierno para los menos aventajados se transforma usualmente en demagogia. Las formas se simplifican con Maquiavelo: la alternativa esencial es un gobierno monárquico o un gobierno republicano, sea éste de notables o del pueblo.[10] Planteamiento recogido por Montesquieu, en el siglo XVIII, y Hegel, en el XIX, al que sólo añaden el gobierno despótico, una forma degenerada de monarquía "sin leyes ni frenos", al decir del primero.[11] Con todo, ha permanecido en pie el criterio de clasificar las formas de gobierno por el número y la clase de los que gobiernan. Aún Hobbes lo recuerda textualmente: "La dife-

8. N. Bobbio, *¿Qué socialismo?*, 101.
9. Aristóteles, *Política*, 1289 a; Platón, *La república*, 544 c; Polibio, *Historias*, VI, 4.
10. N. Maquiavelo, *El príncipe*, I.
11. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, II, 1; G.W.F. Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, IV, II, 6.

rencia entre los gobiernos proviene de la diferencia de personas que detentan el poder soberano".[12]

La teoría política moderna suministra, en cambio, el criterio clasificatorio del "cómo" se gobierna, en lugar de atenerse al "quién" gobierna. Bobbio atribuye esta innovación a la obra de Kelsen, que habría descartado un criterio descriptivo y superficial en favor de otro más claro y funcional.[13] Los gobiernos deben ser clasificados por su modo de gobernar, es decir, por la distinta manera con que regulan la producción del ordenamiento normativo y sus instituciones, y con que dirigen los asuntos públicos.[14] Sobre este criterio sólo puede haber dos formas fundamentales de gobierno. Cuando en la producción de normas, instituciones y planes de gobierno pueden llegar a participar todos sus destinatarios, el gobierno político implicado es de forma democrática. Por lo contrario, cuando no pueden participar en dicha producción, y se les rebaja a la condición de seres heterónomos, no autónomos, frente al poder político, el gobierno, adjetivado como queramos (tiránico, oligárquico, despótico, dictatorial o simplemente autoritario) será en cualquier caso un gobierno político de forma autocrática.

En la historia de las ideas algo de esta tajante división empieza a aparecer en Hobbes, al distinguir, por la clase de sujetos que participan en el pacto político, entre la democracia, por una parte, y las otras formas de gobierno político, por otro lado: monarquía y aristocracia, siguiendo también de cerca a Maquiavelo.[15] Pero es Spinoza, por la misma época, quien mejor parece anticiparse nuevamente a una teoría normativa de la política basada en el juicio autónomo, que nos ha conducido, con Kelsen, hasta la clasificación de las dos formas esenciales del gobierno político: autocrático y democrático. "Es cierto –escribe Spinoza– que todo el mundo prefiere mandar a ser mandado". La alternativa es, pues, entre la mayoría que consigue por sí misma ponerse de acuerdo en un gobierno democrático que salva su autonomía, o la misma mayoría que no consigue este acuerdo y cede ante un gobierno autocrático del que se hará esclava sin una verdade-

12. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, VII, 1; *Leviatán*, XIX.
13. N. Bobbio, *Estado, gobierno, sociedad*, 118. Sin embargo la confrontación de ambos criterios ya aparece en Kant. Una cosa, según éste, es atender a las distintas formas de gobierno "por la diferencia en las personas que poseen la soberanía" (*forma imperii*) y otra es hacerlo "por el modo de gobernar al pueblo" (*forma regiminis*). *Cf. La paz perpetua*, 2ª sec., 1er artículo.
14. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 244-245.
15. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, VII, 7-8, 11. De forma más tajante describirá Kant la diferencia entre los dos únicos "modos de gobernar" (*forma regiminis*): o bien la forma de gobierno republicana o bien la despótica. *Cf. La paz perpetua*, *loc. cit.*

ra seguridad a cambio. Al contrario: lo que distingue también a un gobierno democrático de uno autocrático es que el primero es mucho más eficaz en la paz y el segundo sólo sabe mostrar su virtud en la guerra.[16]

2.1. El gobierno autocrático

Todos los gobiernos autocráticos tienen en común mantener a sus súbditos en la prohibición de pensar y de hacerse valer por sí mismos, es decir, bajo la amenaza de la censura y de la guerra. Ambas amenazas son las que impiden hacer de los súbditos unos ciudadanos, y subsisten en este régimen en la medida que subsista en los súbditos el sentimiento del temor. Pues, como escribe Montesquieu: "Las personas capaces de valorarse mucho a sí mismas serían capaces de hacer revoluciones. Es preciso, entonces, que el temor abata todos los ánimos y extinga hasta el más pequeño sentimiento de ambición".[17] Es lo mismo que Maquiavelo aconsejaba al príncipe: "Es mucho más seguro ser temido que ser amado".[18] Esta recomendación se ha transformado en la autocracia moderna en la práctica sistemática del terror.

Cabe pensar, asimismo, que la preocupación de un gobierno autocrático por hacerse temer no tendría mucho sentido si no fuera otro rasgo común a los autócratas el mantener una pésima opinión sobre la naturaleza humana de sus súbditos. Advierte también Maquiavelo: "los hombres siempre te saldrán malos si una necesidad no los hace ser buenos".[19] El autócrata sospecha que los demás son como él y por eso prefiere tenerlos sojuzgados en lugar de libres. Pero al margen de sus elementos comunes hay que recordar los rasgos que hacen distintos entre sí a los gobiernos autocráticos. La prueba está en las distintas valoraciones que han merecido. Así, el juicio de los antiguos sobre el *tyrannos* o el *despótes* fue generalmente negativo, porque su gobierno trataba a los súbditos como si fueran esclavos, lo que era opuesto al orden natural.[20]

Sin embargo, la monarquía absoluta (Luis XIV: *L'État c'est moi*) y después incluso el régimen totalitario (Hitler: *Ein Volk, ein Reich, ein Führer*) no han sido tan gene-

16. B. Spinoza, *Tratado político*, VII, 5.
17. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, III, 9.
18. N. Maquiavelo, *El príncipe*, XVII.
19. *Ib.*, XXIII.
20. Aristóteles, *Política*, 1324 b.

ralmente rechazados. La primera, resultado de un doble proceso de concentración y centralización del poder político, no es lo mismo que un gobierno despótico, porque no anula la existencia de los poderes de la sociedad civil ni, a efectos políticos, su traducción en cuerpos intermedios entre el poder del autócrata y la falta de poder de sus súbditos.[21] El estado de necesidad y la persuasión –la heteronomía antes que la inducción del terror– han hecho aceptar igualmente al gobierno totalitario como algo distinto del despotismo o la simple tiranía.[22] Pero estimaciones aparte, el gobierno totalitario es de hecho el más autocrático o contrario a la autonomía y la paz. Sólo la coacción física y psíquica de la mayoría de sus partidarios les impide ver que el totalitarismo tiene todas las desventajas, en cuanto a su carácter conflictivo, de la tiranía o el despotismo, y ninguna de las ventajas, en cuanto a su invasión del espacio civil, de la monarquía absoluta. Ahora ya no se puede decir, como se decía de esta última, que el estado está enfrentado al no-estado (la *libertas* económica y la *religio* espiritual que aún Hobbes y Hegel respetan). Es evidente que en el régimen totalitario todos los poderes son uno solo, el suyo, que es omnipotente y frente al cual ya no queda, pues, nada. El programa del primer partido totalitario expresa así la raíz de este orden exclusivo: "El Partido Nacional Fascista espera imprimir una dignidad absoluta a las costumbres políticas con el fin de que la moral pública y la moral privada cesen de estar en contradicción en la vida de la nación".[23] Aunque al arremeter contra la esfera de lo privado cabe preguntarse si no se contribuye también a disolver indirectamente la esfera y el prestigio de lo público.

El tipo seguramente más emblemático de gobierno autocrático, la dictadura, es el que ha suscitado valoraciones más contradictorias. El *dictador*, para los antiguos romanos, no era ni mucho menos un déspota o tirano. Determinadas situaciones de crisis exigían nombrar un magistrado extraordinario para ejercer con plenos poderes la jefatura del gobierno durante un tiempo prefijado y sin entrometerse en otros ámbitos de la vida civil. El propio Rousseau nos sorprende al concluir su *Contrato social* invitando a reconsiderar esta figura en aras de la "seguridad pública".[24] Sin embargo, un siglo antes y en el mismo lugar publicó Spinoza su *Tratado político*, donde cualquier dictadura es juzgada, por razones de princi-

21. Th. Hobbes, *Leviatán*, XVIII; J. Bodin, *Los seis libros de la república*, I, 8.
22. H. Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, X-XI.
23. "Programa del Partido Nacional Fascista Italiano", *Il Popolo d'Italia*, 27.XII.1921. *Vid*. L. Preti, *El desafío entre democracia y totalitarismo*, 23 ss.
24. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, IV, 6.

pio, "desagradable a las personas de bien", y vista desde la utilidad, como un "caer en Escila queriendo evitar Caribdis": los males que provoca son superiores a los que se propuso evitar.[25]

Las dictaduras modernas, al igual que las antiguas, se basan en el pretexto de la seguridad pública: *salus rei publicae suprema lex*. Pero encarnan con mayor rotundidad la autocracia por la que, con Spinoza, pueden ser rechazadas igualmente como una forma de gobierno. Su origen no está ya en un supuesto estado de necesidad, sino en una intención de viraje político: el dictador proclama su revolución al servicio –paradójicamente– del orden social. Este dictador no es tampoco una figura excepcional prevista por la ley: él mismo asume el poder constituyente y se autodesigna gobernante. No es, pues, un dictador comisario, sino soberano, de ahí que se permita, a diferencia de aquél, permanecer en el gobierno con un poder ilimitado y por un tiempo indefinido.[26]

2.2. El gobierno democrático

La democracia no es sólo una forma de ordenamiento político, con sus normas de procedimiento y de preferencia. Es también una forma de gobierno: la opuesta a la autocracia.

Abraham Lincoln dijo en su discurso de Gettysburg: "La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Poco más puede añadirse a esta definición y nada puede quitársele. Sobre todo su afirmación central: sólo la democracia es gobierno por el pueblo, mientras que un gobierno autoritario puede provenir del pueblo y hasta uno despótico puede hacerlo para el pueblo. Gobierno democrático por el pueblo no es un gobierno conforme a la decisión de todos los ciudadanos unánimemente, cosa de hecho imposible, sino conforme a la decisión de la mayoría de ellos (Cap. V,1.1). Ahora bien: esta conformidad no es suficiente, pues el gobierno democrático de la mayoría no debe ser, por democrático, la tiranía de la mayoría. En otras palabras, el gobierno de la mayoría debe tener en cuenta los intereses de todos. Si no, pues, por todo el pueblo, según la regla de la mayoría, el gobierno democrático debe

25. B. Spinoza, *Tratado político*, X, 1.
26. C. Schmitt, *La dictadura*, 193 ss.

ser para todo el pueblo, al menos según la regla del respeto de la minoría (Cap. VIII,2.3).[27]

Por eso a la hora de considerar la cuestión del gobierno democrático importa de la misma manera saber quién gobierna que saber cómo se gobierna. No basta con prever que todos puedan participar en la designación de quienes van a dirigir los asuntos públicos. Hay que prever también que todos puedan participar en el control posterior de quienes la mayoría ha designado y, a su vez, que la minoría sea tenida en cuenta por éstos. De esta forma no sólo se verifica que la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, como reza la clásica definición, sino que se da cumplimiento al principio básico de un llamado estado de derecho: impedir a toda costa la inmunidad del poder político mediante la sujeción a normas (Cap. V,1.2). Spinoza ya vió, a diferencia de lo admitido desde Aristóteles, que el régimen democrático es el que se distingue del resto por el número de los que gobiernan, pero además por el modo de hacer accesible este gobierno, que es particularmente por una sujeción a normas.[28] De ahí que tanto Spinoza como Kelsen, después, crean que si hubiera que hablar de un gobierno original o primero en la génesis de los gobiernos éste debiera ser el democrático, por obedecer en último término a leyes, es decir, a la autonomía del juicio, y no en último término a hechos, que es la aceptación de la heteronomía.[29]

La capacidad de la mayoría para autodirigirse hace la democracia posible, pero la capacidad de la mayoría para dejarse dirigir hace la democracia deseable. El gobierno democrático es el método hasta ahora mejor para evitar el abandono a la heteronomía en la esfera de lo público e impedir, así, el gobierno autocrático. Este ejerce el poder de modo descendente, desde arriba, sobre los sojuzgados; aquella lo desarrolla de modo ascendente, desde abajo, a partir de los que juzgan por sí mismos. Un gobierno democrático es el que subvierte, por lo pronto, el tradicional ejercicio descendente del poder. Y es por sí mismo tan subversivo frente a cualquier otra clase de poder, que sería una verdadera política democrática, y no una hipotética sociedad sin clases, afirma Bobbio, la que haría al fin posible una sociedad sin estado.[30]

---

27. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, IV, 22-23; J.S. Mill, *Sobre la libertad*, I.
28. B. Spinoza, *Tratado político*, XI, 2.
29. *Ib.*, VIII, 12; H. Kelsen, *Vom Wessen...*, *op. cit.*, 67-68.
30. N. Bobbio, *¿Qué socialismo?*, 132.

Como método de gobierno y ordenamiento, la democracia no puede ser confundida con ninguna realidad: incluso en la realidad más supuestamente democrática se amagan restos de poder autocrático. Y aunque no fuera así, nada asegura completamente que un orden político democrático sea un hecho irreversible.[31] Es casi inconcebible que un orden de este tipo no tenga que enfrentarse al menos contra sí mismo, pues ni habrá seguramente un acuerdo tan unánime que evite la existencia de minorías, ni habrá probablemente una opinión tan coincidente en la mayoría que le ahorre tener que discutir qué se entiende por respeto a la minoría.[32] Por lo tanto, hay que contemplar el método democrático de la política al mismo tiempo como un proceso y prácticamente como un proceso interminable.

En cada momento, incluido el actual, el desarrollo de la democracia se presenta de modo desigual e incompleto. El despliegue de la democracia no ha alcanzado a otras formas de vida que la política ni a otras formas de orden político que las limitadas a los estados soberanos. En cualquier caso, no es muy congruente con la idea de democracia como proceso el conformarse con su aplicación limitada al estado, y no al orden internacional,[33] y a la política, y no al orden social en general.[34] Evidentemente, para esto último, allí donde la aplicación de la regla de la mayoría no sea un absurdo: no se puede democratizar, por ejemplo, el talento empresarial, el gusto artístico o la fe de los creyentes, pero sí una empresa, una escuela o una iglesia, respectivamente.

2.3. El paradigma pluralista

Un paradigma, en el conocimiento, es un modelo, una forma ejemplar de visión o comprensión de las cosas. Pero es un modelo tan amplio que puede incluir a otros modelos. Y tan importante o esencial que sirve no sólo como

31. *Ib*., 220.
32. J.S. Mill, *Sobre la libertad*, III-IV.
33. I. Kant, *En torno al tópico: "Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"*, en *Teoría y práctica* (III), 56-57; H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, VII, 42-43.
34. K. Marx, *La guerra civil en Francia* III; N. Bobbio, *El futuro de la democracia, 69-71*. Para los desafíos del nuevo orden global a la democracia, *vid.,* D. Chisholm, *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganization systems* (Berkeley U. California Press, 1988), D. Held, *Democracy and the Global Order. From the modern state to cosmopolite governance* (Stanford U. P., 1955), 219 y ss.; J. Hoffman, *Beyond the state /Cambridge, Polity Press, 1995), 19 uy ss*

marco de referencia, sino como la clave misma en el estudio de las cosas, sean de la naturaleza o de la cultura.

La comprensión, en nuestra época, del ordenamiento político, y especialmente de su forma y gobierno democráticos, se aleja poco a poco de su marco y de sus claves interpretativas vigentes en los dos últimos siglos, por lo menos en el pensamiento político occidental. Va tomando distancias, sin separarse de él, de lo que podemos llamar el *paradigma liberal*. El gobierno y la política democrática, en general, y en particular las formas y contenidos de la democracia representativa (Cap. VIII,2), ya no tienen suficiente con seguir los principios del liberalismo que inspiraron buena parte de las leyes y de las constituciones desde principios del siglo XIX hasta finales del siglo siguiente.

Hay sobradas muestras de que algunos de los más importantes supuestos que justificaron ese seguimiento del liberalismo han desaparecido o atraviesan una profunda transformación; como la revolución industrial moderna, el primado del Estado nacional o la competencia política a través de bloques mundiales e ideologías omnicomprensivas. Se diría que éstas y otras realidades han agotado su ciclo, aunque algunas, como el nacionalismo, perduren en él. El enfoque liberal sigue siendo uno de los más fecundos y determinantes de la política, pero tiene que abrirse a otros que lo complementen o decididamente pasar a formar parte de otro enfoque más amplio. Ese campo diferencial, al que se apunta desde el interior mismo de las sociedades democráticas, puede ser llamado, en su conjunto, el *paradigma pluralista*.[35]

Hemos visto que la libertad y la igualdad son los dos valores básicos de la democracia. Incluso la regla de decisión por mayoría, característica de la democracia, no tiene otro sentido de existir que este de proteger ambos valores esenciales. Pero el liberalismo entiende tradicionalmente la libertad como "individuación" respecto del grupo o conjunto social, y la igualdad como "nivelación" entre los individuos o entre grupos de tales. Así, la libertad vendría a significar la potestad de "no estar" en algún aspecto con los demás, y la igualdad la potestad de "ser" en algún aspecto como ellos. Con lo primero, uno quiere como excluirse; con lo segundo, hace, al contrario, por asimilarse. Pero en la nueva sociedad global, con estados y naciones más interdependientes y en su interior muy diversos en lo étnico y cultural, tales interpretaciones de la libertad y la igualdad adolecen de parcialidad y de falta de sentido práctico.

35. N. Bilbeny, *Democracia para la diversidad,* 126 ss.; *Etica intercultural,* Epílogo.

En la sociedad global *plural* se hace imprescindible vincular la libertad con la posibilidad, a la vez, de estar *incluido* social y políticamente. Del mismo modo, se hace necesaria la compatibilidad entre la igualdad y la posibilidad, al mismo tiempo, de mostrarse *diferente*. El liberalismo no fue pensado para llegar a estos planteamientos, ni parece estarlo. Los valores de la "inclusión" y del "reconocimiento" escapan de su esquema tradicional. Para éste y otros modelos importantes de la vida colectiva, hay que cambiar la clave, o por lo menos ampliar el propio marco: pasar al paradigma pluralista de la política. Según el liberalismo se da por descontado que las identidades de la política –del individuo al Estado, de la comunidad local a la nación– son "monistas", es decir, interpretables cada una como una unidad; que son, además, compatibles entre sí, bajo el criterio de la libertad individual; y que todas juntas configuran un conjunto único y a su manera armonioso, pese a su aparente diversidad. Todo se conjuga y complementa a través de la libertad y converge en ella. De ahí, también, su énfasis en valores tales como la virtud y el carácter individuales, y en principios prácticos como la autodeterminación personal y el liderazgo en la esfera pública.

En cambio, en el pluralismo se destaca mucho más el papel de la intersubjetividad y de la interculturalidad; los individuos actuan recíprocamente y se hacen protagonistas con la participación, más que con el actuar independiente. Pero, ante todo, las identidades son concebidas como plurales en sí mismas; la compatibilidad entre ellas no es siempre posible ni deseable (ello no niega su comparabilidad), y el conjunto resultante es, por consiguiente, plural y diverso, no reducible a unidad.[36] Lo cual no entraña adoptar necesariamente una visión "relativista" de la política y del mundo. Simplemente se afirma que las identidades no son reducibles unas a otras. No se excluye, así, la idea de que todo pueda estar relacionado entre sí y constituir un único universo, eso sí, *pluralista*.[37] La alternativa al liberalismo que se dibuja en la democracia global y diversa no es, pues, el comunitarismo. Ni tampoco el multiculturalismo diferencialista. Lo primero representa una sociedad monolítica; lo segundo, al contrario, fragmentada. La alternativa es el paradigma pluralista, en parte continuador del liberalismo, y en su mayor parte una revisión radical de éste, en el sentido de su ampliación democrática. Ya no basta con que el ordenamiento político sirva de función mediadora entre individuos antagonistas, pero muy parecidos. En la era global tiene que

36. I. Berlin, *The First and the Last,* 35-66; R. Jahanbegloo, *Conversations with Isaiah Berlin,* 43 ss.
37. W. James, *A Pluralistic Universe,* 321 ss.

servir, sobre todo, como marco coordinador de relaciones de proximidad y mutualistas entre individuos muy distintos.

El lema del nuevo paradigma podría decir así: *Dado que cada uno busca su bien, busquemos también un mínimo bien compartible que garantice esa búsqueda*. Para el liberalismo viene a ser, en cambio: que cada uno busque su bien sin entorpecer la búsqueda ajena, y que lo garantice la ley. Ésta es una visión más reducida, quizás demasiado estrecha para los nuevos requerimientos democráticos. Recordemos que éstos son tan importantes como: la representación democrática, la participación, las políticas de inclusión y equidad, educación y cultura, bienestar social y acceso a la vivienda, las leyes de ciudadanía e inmigración, las de género y familia, el encaje del hecho religioso, el estatuto de las minorías nacionales y étnicas, las relaciones internacionales y, por descontado, el abordaje del principio de soberanía estatal en el nuevo orden global.

Capítulo VIII

Los métodos del gobierno democrático

1. La democracia directa

Existe una opinión que distingue entre la democracia formal y la democracia real. Pero si la democracia es un método, y éste un conjunto de reglas, democracia real y formal se implican mutuamente: cada una lleva a la otra. Cuando se distingue, a menudo desde la misma opinión anterior, entre una democracia representativa y una democracia directa, se hace, en cambio, una distinción fundada: no se gobierna igual si se hace directamente por los miembros de una sociedad que si se hace a través de sus representantes.

Las reglas de la democracia referidas hasta ahora valen tanto para un tipo como para otro de gobierno democrático.[1] Pero cada uno esgrime reglas añadidas que en parte lo separan del otro. Lo que distingue básicamente a la democracia directa es que el individuo participa sin intermediarios o representantes en las deliberaciones públicas que le afectan, sea para decidir una acción o sea para llevarla a la práctica. De esta concepción se derivan las dos instituciones principales de este tipo de democracia: la asamblea de ciudadanos deliberantes y el referéndum o voto de ratificación de las deliberaciones por parte de la misma asamblea. Ahora bien: parece ser que ambas instituciones son incompatibles con una sociedad de muchos individuos y a la espera de un gobierno eficaz, y por lo tanto que una democracia directa presenta serias dificultades para que pueda arraigar. Por lo menos no es descabellado afirmar, contra este tipo de gobierno para una sociedad compleja, que la asamblea de todos los ciudadanos sólo es posible en una socie-

1. N. Bobbio, *¿Qué socialismo?*, 217.

dad pequeña y que el referéndum sobre todas las leyes y actos de gobierno sólo es posible en una sociedad con pocos problemas o con mucho tiempo para dedicar a la política. Veamos ambas réplicas.

La democracia directa rechaza la democracia representativa tanto por el qué como por el quién de la representación. Por lo primero critica que se pueda hacer una representación de los intereses generales de los individuos, cuando una representación razonable debiera expresar, de modo más ajustado y funcional, la suma no indiferenciada de sus intereses concretos (por ej., los ligados al trabajo, como pidieron el *Guild socialism* británico y el anarcosindicalismo catalán, o al medio ambiente, como han hecho los ecologistas radicales). Por lo segundo se critica que los representantes ejerzan una representación libre o independiente de sus representados, en el doble sentido de no estar vinculados al mandato de éstos ni sujetos a la posibilidad de ser revocados o sustituidos en cualquier momento que los representados lo decidan. A la inversa, y como ejemplo, la Comuna de París de 1871 operó con delegados directamente responsables ante sus electores y siempre revocables por éstos, lo que inspira después a Lenin un proyecto de democracia popular en que "las instituciones representativas continúan, pero desaparece el parlamentarismo como sistema especial".[2] Sin embargo, ninguna de las dos alternativas propuestas transforma la democracia representativa en democracia directa: en realidad se limitan a sustituir un método de representación por otro. Como bien recuerda Marx al describir la citada Comuna, los cargos electivos eran "responsables y revocables en todo momento" y juntos constituían el "gobierno de los productores por los productores". Pero no dejaban de ser "delegados", es decir, representantes, y de constituir el "auténtico gobierno nacional", es decir, de ejercer una representación de los intereses generales.[3] Eso ocurrió en una comunidad de alrededor de un millón de habitantes, que suprimió el parlamento, pero que por su tamaño no pudo prescindir del método de la representación para gobernarse. No es fácil imaginar que se pueda prescindir de éste en comunidades mucho mayores en habitantes.

Tampoco es fácil imaginar –en relación, ahora, con el problema del gobierno por referéndum– que el pueblo, como dice Rousseau, "permanezca siempre reunido para ocuparse de los asuntos públicos". Aunque el mismo autor, próximo a la democracia directa, defiende que la soberanía no admite representación, sino

2. V.I. Lenin, *El estado y la revolución*, III, 3.
3. K. Marx, *La guerra civil en Francia*, III.

sólo comisarios del pueblo que consultan a éste por referéndum,[4] reconoce al mismo tiempo que un gobierno de este tipo requiere tan baja cantidad y tan alta calidad de personas, que ni ha existido ni podrá existir jamás: "Si hubiese un pueblo de dioses se gobernaría democráticamente". Y en el supuesto de que un pueblo se gobernara tan bien ya no sería un pueblo que necesitara gobernarse: "Mas un gobierno tan perfecto no es propio para los hombres".[5]

Más simple todavía que la cuestión de su existencia es preguntarse si una democracia directa constituye, como único tipo de gobierno, una propuesta sensata y no más bien contraproducente. La participación de todos los individuos en todas las decisiones no es seguro que sea humanamente deseable: no todo es política. Y por el mismo exceso de participación, no es seguro que lo sea desde el propio punto de vista democrático. Es fácil que genere el desinterés por la política, la apatía.[6]

2. La democracia representativa

En la democracia de tipo representativo el interés que prevalece para el gobierno del ordenamiento político es el interés de la mayoría de sus individuos, pero determinado a través de la mayoría de aquellos que éstos han elegido como sus representantes. Los ciudadanos eligen a sus representantes para que sean ellos quienes tomen las decisiones políticas, y éstos a su vez eligen entre sí a sus representantes para que sean ellos quienes se encarguen de ejecutarlas. Los representantes cuentan con el consentimiento de los representados para hacerlo, y en contrapartida son responsables ante éstos de lo que hacen en su nombre.

Pero ya hemos visto que no hay un solo método de representación política. La diferencia surge tanto en el quién como en el qué mismo de la representación. Por eso una democracia representativa no es necesariamente parlamentaria ni necesariamente asamblearia. Sobre el "quién": el representante puede actuar como fiduciario o simplemente como delegado del representado. En este caso la represen-

4. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, III, 15.
5. *Ib*., III, 4.
6. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 55, 72.

tación se hace por mandamiento expreso: el elegido es mero portavoz o compromisario del elector, de quien recibe un mandato imperativo y por quien puede ser revocado si no lo ejerce cumplidamente. En el primer caso la representación se hace por otorgamiento de confianza (*fiducia*): el elegido es un libre intérprete del elector, al que realmente no está vinculado por ningún mandato y por quien no puede ser sustituido hasta una nueva elección general de representantes. En la diferencia en cuanto al "qué" de la representación: ésta puede referirse a los intereses particulares del representado como individuo o bien a sus intereses generales como ciudadano. La primera equivale a una representación orgánica en la que es prácticamente exigible que los elegidos sean socialmente lo más parecidos posible a sus electores. La segunda es una representación específicamente política en la que no tienen por qué coincidir las condiciones sociales de electores y elegidos: más aún, éstos asumen la condición diferencial de profesionales de la política. Es clara, entonces, la relación de conveniencia entre las formas del quién y del qué de la representación. Si hay que defender los intereses generales del representado, la fórmula más razonable, por operativa al menos, es la del representante fiduciario; si hay que promover sus intereses particulares, el mismo criterio vale para preferir, ahora, al representante como delegado o compromisario. Estas son posibilidades teóricas.[7] En la práctica la democracia representativa ha tenido y tiene que enfrentarse a sociedades de gran tamaño, con fuerte división de clases y demandas cada vez mayores y más variadas. Lo que se ha traducido, de hecho, en la representación preferente de los intereses generales de los ciudadanos y en la adopción, conforme a esto, de la figura del representante fiduciario, es decir, sin mandato imperativo ni carácter revocable. En otras palabras, la democracia representativa ha venido a ser una democracia parlamentaria.[8]

Basta el hecho de que quienes legislan y dirigen la política en una democracia representativa no sea el conjunto de los ciudadanos, el "pueblo", sino evidentemente sus representantes, para que se pueda poner en entredicho el significado de la expresión "soberanía popular" cuando ésta se utiliza para justificar este tipo de gobierno democrático. Cuando no es directamente el pueblo quien gobierna, el pueblo ya no es propiamente soberano: incluso en una democracia sólo lo es para elegir o sustituir al gobernante, no para ejercer el gobierno.[9] El hecho es

7. *Ib*., 59-60.
8. *Ib*., 60.
9. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 401.

distinto en la democracia directa. Pero todo lo que no tiene de popular la democracia representativa lo tiene, como aquélla, de abierto a la discusión pública. Esta, paradójicamente, es más apreciada por un aparente crítico de la democracia como Kant que por un aparente defensor de esta forma de gobierno como Rousseau. Para éste la república de la voluntad general no puede ser defraudada por las minorías;[10] para aquél, el punto de vista de éstas es lo que hace preferible, contrariamente, una república moderada o liberal.[11] En cualquier caso, sea directo o representativo, el gobierno democrático es o debe ser la verdadera confirmación de que el poder político configurado de esta forma es un poder basado en la publicidad de sus actos y deliberaciones: es un poder público. En la democracia representativa, en particular, este poder público, traducido generalmente en democracia parlamentaria, se apoya además en los principios de transacción y compromiso que caracterizan a la discusión de los representantes de los ciudadanos en el parlamento.[12]

Finalmente, aunque la democracia directa y la representativa sean distintas no tienen por qué ser incompatibles. El desarrollo de la democracia como método –el proceso democrático hacia una democracia integral– descubre, al contrario, formas de transición entre un tipo y otro de gobierno.[13] Así, no es contradictorio con una democracia representativa que los representantes tengan un vínculo más directo con los representados ni que les consulten más a menudo por medio del referéndum. Al fin y al cabo los dos tipos de gobierno democrático comparten las normas básicas de procedimiento y preferencia de la política. Sus principios compartidos de libertad e igualdad, en última instancia, han de impedir que sean concebidos como tipos opuestos, aunque sean distintos en otros aspectos.

Prácticamente la única oposición entre clases de gobierno democrático es la que enfrenta a un gobierno elitista o corporativo con un gobierno participativo. En el primero los ciudadanos se limitan a votar a sus representantes, y éstos, como de hecho ocurre en las democracias modernas, a buscar sus acuerdos de gobierno con otros poderes o corporaciones al margen del parlamento. El segundo se adapta, en cambio, a la definición de la democracia como gobierno de la

10. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, II, 3, 6.
11. I. Kant, *La paz perpetua*, 2ª sec., 1r artículo; *Sobre un presunto derecho de mentir por filantropía*, en *Teoría y práctica*, 66.
12. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 464.
13. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 66-68, 73; *¿Qué socialismo?*, 218-219.

mayoría: por eso, de hecho, una democracia participativa es más un ideal que una realidad. Pero lo que no puede concebirse es algún tipo de mezcla o pacto entre una democracia participativa y una democracia elitista, porque ésta equivale casi a una autocracia.

2.1. El sistema de la división de poderes

El gobierno democrático de tipo representativo, y en particular parlamentario, precisa una variada serie de sistemas o mecanismos para su funcionamiento. Uno de ellos es el sistema de la llamada "división de poderes". A lo que hay que añadir inmediatamente que no se refiere tanto a poderes como a funciones básicas de gobierno de un mismo y único poder político. Y que tampoco se refiere a una división en el sentido estricto de una separación, sino en el de una parcelación en partes que siguen remitiéndose a la unidad original.

El sistema de la división de poderes o funciones básicas de un mismo poder político está inspirado en una doctrina del liberalismo clásico. Según ésta un gobierno político puede salvaguardar el valor principal de la libertad de sus súbditos si el ejercicio de su poder está regido por un sistema interno de frenos y contrapesos propiciados desde el mismo gobierno. La propuesta, así, de una parcelación operativa de este único poder viene a ser el doble equivalente de la división del trabajo, aplicada ahora a la política, como señala la crítica marxista,[14] pero también es el reflejo de una diferencia entre valores, el primero de los cuales, según el propio pensamiento liberal, es evitar el abuso de poder, diferencia aplicada igualmente a la política.[15] Por su parte, la democracia parlamentaria ha hecho suya desde un buen principio esta propuesta, ampliándola a la defensa del valor mismo de una democracia representativa. Mantener, en cambio, todas las funciones básicas de gobierno bajo el control de un solo órgano o individuo representaría ya una forma autocrática de gobierno.[16]

14. F. Engels, *El origen de la familia, de la propiedad privada y del estado*, IX.
15. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, XII, 148.
16. H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del estado*, 323 ss. El artículo XVI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclama: "Toda sociedad en que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni la separación de los poderes determinada, no tiene constitución".

El gobierno de una democracia representativa, y en particular la parlamentaria, tiene tres funciones básicas para la dirección del ordenamiento político: producir leyes, ejecutarlas y hacerlas respetar. A estas tres funciones les corresponden unos órganos y personas encargados de desarrollarlas: los titulares, respectivamente, de la función legislativa, ejecutiva y judicial. Cada función tiene su propio titular y ninguno más; pero aunque los distintos titulares y sus funciones estén coordinados entre sí, porque actúan para la misma dirección del ordenamiento político, ningún titular puede ejercer, ni siquiera por delegación, las funciones asignadas al resto, y en último término no es responsable de lo que hagan éstos. La llamada división de poderes significa sólo que el poder está distribuido en parcelas de poder coordinadas entre sí y nunca rigurosamente separadas; pero aún así deben conservar su autonomía, lo que no es contradictorio con su coordinación y mutuo control.

Los principios de especialización y autonomía de cada una de las funciones básicas de gobierno están recogidos en la teoría clásica de la división de poderes elaborada en el siglo XVIII por Montesquieu, quien a su vez se inspiró en el inmediato precedente histórico de la monarquía parlamentaria británica. Esta teoría ha sido interpretada y aplicada después de distintas maneras, pero generalmente se ha tenido en cuenta el carácter fundamental de aquellos dos principios y el fin último de evitar el abuso de poder. Aceptado esto, la divergencia empieza a la hora de fijar las proporciones en que hay que distribuir el poder en parcelas especializadas y autónomas. En la democracia propiamente parlamentaria se prima la función del poder o gobierno legislativo. En la democracia presidencialista se favorece la función del ejecutivo. Y en aquella en que interesa mantener sobremanera las leyes o costumbres a resguardo de ministros o diputados, se vela especialmente por el poder judicial. En cualquier caso no se alterará el sistema de la división de poderes o funciones básicas de gobierno si un mismo órgano o persona no acumula el ejercicio de más de una de estas funciones. Una misma persona puede válidamente haberlas ejercido todas, en una suerte de peregrinaje por las esferas de la política, mientras lo haya hecho sin que coincidieran en el tiempo que se le asignó para el ejercicio de una de ellas. Sería tener un pésimo concepto de la política y de un gobierno democrático el considerar imposible que el que fue una vez juez no pueda ser otra vez parte, y viceversa, mientras en cada ocasión se atenga por lo menos a sus reglas. De lo contrario, podrá decirse, con Montesquieu: "Todo está perdido si un mismo hombre, o un mismo grupo de prohombres, o de nobles o de pueblos ejerciesen estos tres poderes: el de hacer

las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o los conflictos entre particulares".[17]

Puesto que se trata de evitar, en todo caso, el abuso de poder, no se ha discutido tanto el principio de autonomía de las funciones básicas de gobierno como el de su especialización. Se aduce que ésta no contribuye a la coordinación equilibrada entre dichas funciones y sus titulares, como es de esperar en la teoría, sino en la práctica a una jerarquización entre ellos, ya que suponen formas del poder muy diversas entre sí. Contra esta objeción del probable desequilibrio ya se anticipó Montesquieu al insistir que si se dividen, y no más bien se separan los poderes, es precisamente para facilitar su equilibrada coordinación. De la división, no separación de ellos, observa: "Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero como por el movimiento necesario de las cosas están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo".[18]

Por lo demás, la experiencia histórica de la democracia representativa basada en este sistema de funcionamiento muestra que el relativo equilibrio conseguido entre sus poderes es uno de los factores clave de su supervivencia como forma de gobierno. Así, en Estados Unidos y otros países anglosajones de clara constitución presidencialista el *impeachment* previsto por la ley puede hacer que los congresistas juzguen y reemplacen al presidente.[19]

2.2. El sistema de los partidos políticos

La democracia representativa ha contribuido a la formación del sistema de partidos, otro mecanismo de funcionamiento de aquella forma de gobierno. Un partido político es una asociación voluntaria de personas unidas por su afinidad de ideas políticas y al mismo tiempo para poder actuar en la política como miembros de dicha asociación y no a título exclusivamente personal.

Si la sociedad civil genera las demandas de acción política y la sociedad política es la encargada de darles respuesta, la función añadida de los partidos políticos es actuar a modo de intermediarios entre uno y otro ámbito, sin que se

17. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, XI, 6; J. Locke, *ib*., 151.
18. Ch. Montesquieu, *loc. cit*.; J. Locke, *ib*., 152.
19. N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 56-57.

pueda decir, por tanto, que pertenecen sólo a uno o sólo a otro. Descontadas estas funciones, el vínculo entre el sistema de partidos y la democracia representativa, particularmente la parlamentaria, se pone de manifiesto al observar la relación entre el sistema de la división de poderes y el que ahora nos ocupa. Por una parte es la equilibrada coordinación entre los distintos poderes la que exige el mecanismo partidista, y no lo solicita el parlamento por sí mismo –parlamento y partidos no se exigen mutuamente–, sino el poder ejecutivo. Para la estabilidad y efectividad de éste, luego para la sincronía de los poderes entre sí, se hace preciso que el poder legislativo no esté integrado básicamente por representantes a título individual, sino en su más amplia mayoría por miembros de partidos, a fin de impedir una atomización del voto que haría la acción del parlamento impredecible y por consiguiente al ejecutivo inestable e inefectivo. El parlamentario vota de acuerdo con su partido, no, de hecho, consigo mismo, ni, en rigor, con quienes le han elegido: estas dos cosas juntas son casi imposibles en cualquier tipo de democracia representativa. Pero el votar de este modo individual y no en menor medida corporativo, al dictado de su partido, facilita por lo menos la existencia de un gobierno democrático de tipo parlamentario. Por otra parte es el mismo sistema de partidos el que, a la inversa, repercute en el sistema de la división de poderes. Basta recordar aquí los dos procedimientos electorales más difundidos para la elección de parlamentarios. El llamado de representación proporcional, que distribuye los candidatos en el parlamento en proporción a su número de votos, implica lógicamente un sistema de representación multipartidista. El procedimiento llamado de representación mayoritaria, que reparte los candidatos en el parlamento sólo atendiendo a los que han obtenido mayor número de votos, tenderá, en cambio, a un sistema de representación bipartidista. De ahí se deduce que un parlamento con dos partidos mayoritarios favorece al poder ejecutivo y que otro más diversificado lo perjudica, aunque no como lo haría un parlamento monopartidista: el único beneficiado es aquí el partido.

La democracia parlamentaria ha convivido generalmente con la economía de mercado y se parece también a ella. En el mercado político[20] el comportamiento público de los partidos es parecido al comportamiento privado de las empresas. De un lado, la lógica privada de la negociación y el acuerdo preside las relaciones entre los partidos para acceder al parlamento o intervenir en él, de modo

20. *Ib*., 175; A. Downs, *Teoría económica de la democracia*, cap, 10; íd., *Political theory and public choice*, 131 y ss.

que se exige al político la habilidad de un buen negociador. De otro lado, la lógica privada del intercambio de apoyo es la que domina la relación entre los partidos y sus votantes, con lo que el político debe reunir además el talento de un buen empresario. Es claro que esta relación de "pequeño mercado" depende de aquella otra relación de "gran mercado" de la política, en que cada representante se debe a su partido y éste a su vez a la lógica del acuerdo o la competencia con el resto de partidos.[21] Y es claro, también, que esta relación no deja de depender de la del pequeño mercado de la política: cuántos más votos de sus clientes obtenga aquí el partido más fuerza tendrá allí frente a sus competidores.

El fenómeno del mercado político no es, pese a todo, un hecho contradictorio con la democracia. La prueba es que presupone las reglas de ésta. Pero sin duda acaba por hacerlas perder de vista y de hecho diluirlas. Para empezar, la regla de la mayoría se hace innecesaria allí donde la regla del compromiso entre las partes ha conseguido superar el desacuerdo entre ellas. El voto de los representantes en el parlamento se limita prácticamente a la ratificación de acuerdos obtenidos entre grupos contendientes. Y al mismo tiempo el voto de los electores por estos representantes va siendo tanto o más un voto de intercambio –éstos reciben apoyo a cambio de protección de los primeros– que un voto propiamente de opinión, como habría que esperar de un orden político democrático.

Está claro que un riesgo constante para la democracia, cuando está dominada en exceso por el mercado político, es que se produzca un gran distanciamiento entre los políticos elegidos y los ciudadanos que los eligen. Éstos pueden acabar absteniéndose de votar e incluso de participar en la vida política, al percibir reiteradamente que la democracia se limita, en lo que a ellos concierne, sólo a un proceso de selección de dirigentes; una vez finalizado este proceso con el ritual del voto, tienen la sensación de que su opinión no importa demasiado, o incluso nada, ni para las negociaciones y pactos entre los elegidos, ni tampoco para sus objetivos de gobierno, quedando cautivos de lo que pueda ocurrir en la próxima votación (el *marketing* político asienta en las encuestas sobre la intención de voto). En los dos casos, el ciudadano cree que sus expectativas han sido defraudadas, sea en cuanto a sus intereses más inmediatos, sea en cuanto a sus preferencias de valor. Suele entender, sensatamente, que la democracia es o debe serle útil a él o ella (espera que su voto "decida"), y a la vez que es o debe ser buena

21. J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, XXII, 1; C. Offe, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, 89 ss.

para todos, como régimen de decisión de la mayoría y de respeto a los valores de libertad e igualdad. Pero cuando percibe que no se cumple así, como en este caso de la democracia "mercantilizada", no tarda en concluir que la política "está hecha para los interesados en la política", no para los ciudadanos sin interés especial por "estar en la política". De ahí el fenómeno del abstencionismo electoral y, peor, el de la desafección por los asuntos públicos; conductas ambas que debilitan la estructura de la sociedad democrática. Es cierto que la democracia tomada como "gobierno del pueblo, por y para el pueblo" se hace casi imposible de poner en práctica, especialmente en sociedades de gran tamaño. Los teóricos de la democracia representativa se basan en esta constatación para justificar su idea y salvar a la democracia de su fracaso. Pero no es menos cierto que una democracia efectiva, pero entregada al mercado político, sin implicación activa de la ciudadanía, es un contrasentido y un riesgo.

El sistema de partidos no está amenazado, sin embargo, por su transformación en mercado político. Lo está permanentemente por la autocracia, que desde el exterior de los partidos recela de su misma existencia, pero que desde el interior de ellos hace por sujetarlos a la ley de hierro de los dirigentes y su maquinaria burocrática.[22] Aunque este riesgo puede no ser tan grave como el que proviene de la transformación, por los propios partidos, de la lucha de ideas en una batalla por la imagen. Esto equivale a una contradicción mayor que la del partido autocrático: el partido apolítico, o principio del fin del partidismo.

2.3. El sistema del pluralismo

La democracia representativa necesita también del sistema del pluralismo político. Como democracia, ayuda a hacer posible la regla de la mayoría en coexistencia con la regla del respeto a la minoría (Cap. VII,2.2). Como representativa, justifica la representación a través de partidos y el hecho mismo de los partidos (Cap. VIII,2.2).

El pluralismo político es a la vez la aceptación del hecho de la pluralidad de idearios políticos y la aceptación del principio de discusión que mantiene en diá-

22. R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 326.

logo a estos idearios en la perspectiva de llegar a acuerdos. Sin aquel hecho el pluralismo no tiene realidad política. Pero sin este principio no es ni siquiera pluralismo, sino –al decir de Max Weber– un equivalente del politeísmo en la política, donde las ideas, como los dioses, se ignoran o se anulan entre sí.[23] El pluralismo político no es, pues, sólo el hecho de la pluralidad. Es también su aceptación como un sistema inherente a la democracia.

La controversia surge a la hora de precisar si el pluralismo viene con la propia democracia o se le ha añadido desde fuera. Desde el primer punto de vista se observa que los gobiernos democráticos se apoyan de hecho en una pluralidad de poderes o poliarquía institucional y en la base de una sociedad que es asimismo poliárquica. A este reconocimiento ya se avanzó en el siglo XII Juan de Salisbury: "El mundo –escribe en su *Policraticus*– es como una escena en la cual cada uno recita su papel". Más tarde otros dos ingleses se servirán de la misma metáfora: Shakespeare, para reconocer lo absurdo de nuestros conflictos (*Macbeth*, III, 5), y Hobbes, para intentar remediarlos con la política (*Del ciudadano*, Introd.). Nadie deja de reconocer este mismo fondo de una diversidad de poderes y de papeles en los modernos estados democráticos, constitutivamente poliárquicos, del mismo modo que Hobbes se refería al estado para distinguir sus tres poderes básicos: *libertas*, *religio* y *potestas*. Pero unos concluyen que es esta poliarquía, es decir, el hecho fundamental de la coexistencia de poderes en conflicto entre sí, lo que ha venido a generar el pluralismo político, y no más bien que éste sea la causa de aquélla.[24] Para otros, en cambio, no está nada claro que el pluralismo vaya con la propia democracia.

Históricamente, por lo menos, la sociedad feudal es un ejemplo de pluralismo no democrático –varios centros de poder junto a un poder político, el *regnum*, no siempre fuerte–, mientras que la sociedad ateniense del siglo de Pericles es una muestra de democracia no pluralista, sin el contrapeso de otros poderes ni poderes intermedios en el gobierno político. A imagen de esta democracia antigua un demócrata como Rousseau se permitirá condenar la formación de "asociaciones parciales" en la república fundada en la voluntad general, que no puede desvirtuarse por ninguna voluntad particular.[25] La voluntad es general o no lo es; por eso, aunque no llegue a ser unánime, no perderá esta condición si el estado con-

23. M. Weber, "Los juicios de valor en ciencia social", en *La acción social*, *op. cit.*, 71-72.
24. R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 373 ss.; *Dilemmas of pluralist democracy*, 114-115.
25. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, II, 3.

sigue del pueblo "hacerle ver los objetos tal como son, y algunas veces tal como deben parecerle".[26] En resumen, de la controversia sobre si el pluralismo nace con la misma democracia se desprende que desde un punto de vista histórico se trata de dos propuestas distintas, pero que desde un punto de vista de gobierno pueden muy bien ser complementarias.

Así, puede resultar mejor extender la cuestión de la democracia y el pluralismo desde el ambivalente terreno de los hechos hasta el terreno más claro de los principios. Una vez aquí tiene que afirmarse que una democracia representativa sólo puede ser, por democrática y representativa, una democracia de funcionamiento pluralista. Son varias las razones que pueden aducirse. En primer lugar, porque democracia y pluralismo son dos propuestas que mutuamente se refuerzan contra el abuso de poder: democracia frente al poder de arriba o autocrático, y pluralismo frente al poder concentrado o monocrático. La monarquía absoluta fue un orden autocrático y monocrático. La alternativa de la voluntad general es un orden democrático, pero aún monocrático. La democracia representativa moderna es ya, idealmente, un orden democrático y a la vez policrático o pluralista, mejor dotado contra el abuso de poder.

Otra razón en favor del pluralismo político es que la tendencia de la propia democracia representativa a constituir sus oligarquías, desde los partidos hasta el consejo de ministros, tiene en su posibilidad de libre competición, es decir, en el sistema del pluralismo, un efectivo mecanismo de control que evite el abuso de poder de la democracia transformada por sí misma en autocracia. Y aún otra razón: si la democracia es un método para llegar a la paz por el consenso, no por la guerra (Cap. IV, 2), ¿qué significado tendría el consenso sin que hubiera habido la posibilidad del disenso?

2.4. El sistema de la opinión pública

Otro mecanismo de funcionamiento del gobierno democrático, sea o no representativo, es el sistema de la opinión pública. No puede existir una censura de la expresión pública de las ideas políticas sin que el resto de mecanismos del gobier-

26. *Ib.*, II, 6.

no democrático y representativo –especialmente el sistema de partidos políticos– se vea en parte o totalmente alterado.

La publicidad o visibilidad del gobierno y de sus actos constituye un criterio de distinción entre una dirección democrática del ordenamiento político y una dirección autocrática del mismo. El gobierno democrático hace público o visible su poder: es *res publica*, o por lo menos lo público es la norma y lo privado o secreto es la excepción. La democracia debe hacerlo así no sólo, como gobierno de la mayoría, por ser contradictoria con la censura, sino contra el hecho de que no se le permita a la mayoría, mediante prohibición del debate público, aprender de sus propios errores. "Los talentos humanos –escribe Spinoza– son demasiado cortos para poder comprenderlo todo al instante. Por el contrario, se agudizan consultando, escuchando y discutiendo y, a fuerza de ensayar todos los medios, dan finalmente con lo que buscan y todos aprueban aquello en que nadie había pensado antes".[27]

El gobierno autocrático no toma en cuenta la libre expresión de las ideas ni tampoco esta única vía efectiva de subsanar los errores de la política con el compromiso de todos los sujetos a ella. El gobierno autocrático prefiere hacer no público y no visible su poder: la norma es aquí, pues, lo privado y lo secreto, y lo público y visible es la excepción. El autócrata reserva esto último para su condición de actor, a fin de forzar la obediencia de sus súbditos, pero propiamente para su acción decide ocultarse, a fin de evitar ser controlado por aquéllos. O dicho de otra manera: quiere hacer de sus asuntos privados un asunto público y de los asuntos públicos el más privado de sus asuntos. No se puede decir que esté al frente de una *res publica*. Así no es extraño que la acción secreta de los gobernantes haya tenido tradicionalmente como contrapartida la acción secreta de los gobernados. Ya es sintomático que Maquiavelo aconseje al príncipe hacerse temer, pero no hasta el punto de hacerse odiar, pues "contra aquel que es reputado difícilmente habrá conjuras".[28] La preocupación por la conjura es un hecho recurrente para príncipes y consejeros, como revela la misma insistencia en la idea de soberanía, porque quien estaba habituado a gobernar con formas ocultas (*arcana imperii*) no podía menos que sospechar que otros lo apartaran del gobierno del mismo modo (*arcana seditionis*) y tenía motivos para sospecharlo.[29] Incluso des-

27. B. Spinoza, *Tratado político*, IX, 14.
28. N. Maquiavelo, *El príncipe*, XIX.
29. I. Kant, *En torno al tópico: "Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"* (II), en *Teoría y práctica*, 48.

pués, aun en regímenes considerados democráticos, la acción clandestina contraria al gobierno es directamente proporcional al uso que éste hace de la ocultación, sea en la forma de la mentira útil (el poder que oculta), sea en la forma del supuestamente ineludible secreto de estado (el poder que se oculta).

Contra esta falta de publicidad en la política ya se lee en Spinoza que por lo general es causa de un malestar común y siempre un motivo de rechazo, pues con la ocultación es mayor el mal que se provoca –es tratar al súbdito, aunque sea por una sola vez, como esclavo o menor de edad– que el bien que no siempre con certitud se consigue. Así: "Nadie puede negar que el silencio es con frecuencia útil al estado; pero nadie probará jamás que dicho estado no pueda subsistir sin él".[30] En el mismo supuesto, Kant hace de la publicidad nada menos que un criterio para distinguir al gobierno justo del que no lo es: si se llegaran a hacer públicos los planes de un poder injusto no podrían, de hecho, llevarse a término, y por eso exigirá siempre que sus planes sean mantenidos en secreto. Por consiguiente, todas las máximas que necesiten la publicidad para poder ser cumplidas son las propias de un gobierno justo.[31] Aunque, a decir verdad, no es tan clara la expresión de que todo lo publicable es lícito como la de que todo lo impublicable no es lícito. Habría que añadir que lo publicable sea al mismo tiempo justificable en términos generales.

En cualquier caso, cuánto más abierto al público es un gobierno más dispuesto ha de estar a su control público. Este control es el que se ejerce en la democracia representativa mediante la elección pública de los gobernantes, y además, modernamente, mediante la opinión pública. En la autocracia, gobierno cerrado al público, no hay opinión pública, sino a lo sumo opinión oficial. El sistema de la opinión pública sirve, desde luego, como mecanismo de conocimiento, por parte de los gobernantes, de lo que piensan los gobernados; pero también y sobre todo, en una democracia, como mecanismo de control de los gobernantes por parte de los gobernados, a propósito de lo que éstos piensan de los actos de aquéllos. De ahí que incluso en las democracias hoy conocidas todavía sea éste un aspecto menos desarrollado que el primero.[32]

Al hecho de los poderes públicos se hace oponer el hecho de la opinión pública. La opinión pública es la mayoría que hace pública su opinión, y este hecho

30. B. Spinoza, *Tratado político*, VII, 29.
31. I. Kant, *La paz perpetua*, 2º apéndice. *Vid*. también: N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 116-117.
32. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 435 ss.; *Historia y crítica de la opinión pública*, VI, 23.

es tomado como complemento y, si cabe, como réplica del primero. Pero esto es sólo en teoría: la mayoría no puede hacer pública fácilmente su opinión. Únicamente existe opinión pública cuando la mayoría tiene no sólo el derecho, sino realmente el poder de hacer pública su opinión. Tiene, de hecho, el poder de hacer pública su opinión quien dispone de los medios de comunicación. Estos medios representan, hoy por hoy, el espacio y la función de la opinión pública (y en cierta manera de los propios poderes públicos). Pero hoy por hoy, también, la mayoría no dispone de los medios de comunicación, aunque éstos se presentan a menudo como la "opinión de la mayoría". En realidad ni siquiera se comprometen con la opinión de su público. La autocracia domina aún en la opinión pública.

3. El problema de la gobernabilidad

Una sociedad puede tener un gobierno político y sin embargo ser ingobernable. La gobernabilidad o ingobernabilidad son atributos de la sociedad, no del gobierno mismo, pero tienen que ver obviamente con éste. Una sociedad ingobernable es la que recibe de un gobierno sus peores defectos y a la vez los incrementa. Una sociedad gobernable es, en cambio, la que es susceptible de ser gobernada: esto es, cuando es capaz de ser dirigida no sólo por la coacción, sino por la autoridad del poder político (Cap. III,5).[33]

Veamos con mayor detenimiento cómo consigue una sociedad hacerse gobernable de este modo. En general puede decirse que una sociedad cumple este requisito cuando el poder y las normas de que se vale su gobierno cumplen a su vez los suyos (Cap. VII,1). Pero ésta es una condición óptima que idealmente sólo pueden disponer las sociedades de gobierno democrático. Para que tanto las gobernadas por una democracia como por una autocracia puedan cumplir con el requisito de ser gobernables, sus respectivos gobiernos deben reunir por un igual al menos tres requisitos básicos. Una sociedad es gobernable si cuenta, en primer lugar, con un gobierno estable, es decir, si éste dispone de los órganos y

33. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, XIX, 211-212; J.-J. Rousseau, *El contrato social*, III, 10-12; J. Bentham, *The principles of morals and legislation*, XVII, 9-12.

las personas adecuadas y suficientes para sus respectivas funciones, o dicho de otro modo, si el gobierno dispone de un poder efectivo. Para que una sociedad sea gobernable ha de estar dirigida asimismo por un gobierno cuyas normas sean eficaces, o lo que es lo mismo, por un gobierno productor de leyes y órdenes aceptables y capaces de ser seguidas por parte de sus destinatarios. Por último, una sociedad es gobernable si su gobierno consigue mantenerse por encima de la línea de flotación que le marca la legitimidad. Sin ésta el poder del gobierno carece de autoridad, lo que es suficiente por sí mismo para tener que hacer frente a una sociedad ingobernable.

En relación con cada uno de estos requisitos los regímenes autocráticos, igual que los democráticos, son acusados de contribuir a la ingobernabilidad. Pero en la democracia, por ser precisamente el régimen de la libertad y la mayoría, los problemas de la ingobernabilidad aparecen lógicamente más agrandados que en el régimen autocrático.[34] Los gobiernos democráticos son criticados por su incapacidad de dominar convenientemente los conflictos propios de una sociedad desigual y de gran tamaño. Por una parte presentan un problema de efectividad: el hecho de que su poder, a diferencia del autocrático, sea el más difuso y fragmentado, genera conflictos de competencia entre los poderes que perjudican la función del gobierno. Por otra parte se presenta un problema de eficacia. El hecho, ahora, de que sus instituciones estén más próximas a las demandas sociales, hace que éstas aumenten y, consiguientemente, por sobrecarga de petición, que la respuesta sea lenta y difícil por parte de un gobierno ya de por sí diversificado: el poder autocrático es mucho más compacto, pero no atiende a demandas de esta clase. Y hay, asimismo, una amenaza constante a la legitimidad, pues aunque la conflictividad no pertenezca a la propia naturaleza de un sistema democrático, la libertad hace que los conflictos se expresen aquí más alto y se repriman más bajo: lo que en casos excepcionales puede hacerlo ingobernable por pérdida de autoridad.

La denuncia de la ingobernabilidad de la democracia tiende a proponer soluciones opuestas. En la teoría se ha propuesto una reformulación del contrato social en que se funda, para algunos, el gobierno político: se trata o bien de ampliar en aquél el alcance de la justicia distributiva (Rawls) o bien de reducirlo mucho más (Nozick). En la práctica las propuestas se traducen en dar más mar-

34. N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, 103 ss.; "La crisis de la democracia y la lección de los clásicos", en *Crisis de la democracia*, 5-25.

gen de maniobra al poder ejecutivo, y obtener, así, "más estado", o contrariamente en limitar el uso de la regla de la mayoría y gobernar, de esta manera, con "menos estado". Pero contra los problemas de la democracia sólo cabe reaccionar, sin necesidad de optar por la autocracia, mediante las soluciones que caben dentro de ella, que es un método y no un conjunto limitado de contenidos.

Así, un modo democrático de salvar la pérdida de efectividad de los poderes públicos es recuperar su mutua coordinación y equilibrio. Un recurso democrático contra su pérdida de eficacia, por sobrecarga de demanda, es ceder competencias de iniciativa y gestión a la propia sociedad (organizaciones no gubernamentales). Y el modo propio de reaccionar una democracia frente a los conflictos que ponen en peligro su legitimidad no puede ser otro que el renovado esfuerzo por la paz mediante el diálogo, no la guerra. Puede que una sociedad que quiere la paz no quiera, equivocadamente, la democracia, pero la que no quiere aquélla no hay duda que tampoco quiere ésta. Sólo frente a este problema la democracia ya no puede hacer nada.

4. Los fines del gobierno político

Del gobierno político hemos visto ya sus formas (Cap. VII,2) y métodos esenciales (Cap. VIII,2). Ahora hay que hacer referencia a sus fines, del mismo modo que antes se ha tratado de los fines del ordenamiento político en general (Cap. IV,2).

Pero primeramente deben distinguirse unos de otros. Para cualquier ordenamiento político existe un fin mínimo que es la sociedad organizada, y para el ordenamiento democrático el fin procedimental, además, que es la paz por el diálogo. Estos son fines prácticamente sin contenido, lo que no es el caso de los fines propiamente de gobierno y de cualquier gobierno. Su característica es mostrar un contenido sustancial: indican precisamente el objetivo que la dirección de un ordenamiento político se ha propuesto alcanzar, con dicho ordenamiento como límite y a la vez como medio. Todos los fines materiales de un ordenamiento político vienen a ser los fines de su gobierno; pero éstos no deben ser confundidos con aquéllos, que son prácticamente formales, aunque deben y pueden adaptarse a ellos, por ser los fines del ordenamiento y ser formales. La confusión entre los contenidos de la política y las formas que ésta debe guardar –claramente en el siste-

ma democrático– es lo propio, en cambio, del realismo o política de hechos consumados, que supedita las formas a la realidad,[35] y de su opuesto, el utopismo político, que las supedita a ideales sólo concebibles en otro tiempo y lugar (*oú-tópos*: lugar que no existe).[36] Dicha confusión es lo que tratan de evitar los gobiernos constitucionales, aquellos que se declaran dispuestos a distinguir entre sus fines como gobierno y los del ordenamiento político al que pertenecen, expresado jurídicamente en una constitución, si bien ésta expresa a la vez fines formales y de contenido sustancial.[37]

Los fines de un gobierno político son los objetivos que éste se ha trazado en y para su función fundamental de dirigir el ordenamiento político. Cada una de las funciones básicas de gobierno –ejecutiva, legislativa y judicial– va acompañada, así, de sus propios fines, y comparten, como funciones coordinadas entre sí, también unos fines comunes, tantos como permita el respeto a los principios de autonomía y especialización respectiva (Cap. VIII,2.1).[38] Los fines de un gobierno no dejan de ser una interpretación de sus diferentes funciones lo más susceptible, claro es, de traducirse en objetivos que puedan ser cumplidos. Por eso, cuanto mayor sea la posibilidad de interpretación de cada función de gobierno mayor será el número y la variedad de fines que puedan acompañarla. El ámbito preferente para la fijación de fines de gobierno es, así, el legislativo, y el que menos dispone de esta capacidad es el judicial, por ser el más sujeto a reglas. Es en las leyes donde mejor quedan determinadas al menos las llamadas prioridades de gobierno en la asignación de bienes y servicios y la distribución de derechos entre la sociedad civil.

Por ser precisamente relativos a contenidos, sobre los fines del gobierno político no se ha llegado a un acuerdo ni es probable que se llegue. Un filósofo ilustrado como Kant sostiene que un gobierno preocupado por la felicidad de la gente sería un gobierno despótico.[39] Otro pensador del mismo carácter y época como Bentham mantiene que es justamente este gobierno el que se opone al despotismo.[40] Entre una y otra posición hay una múltiple gama de opciones en torno a los fines de gobierno de un ordenamiento político. El mismo Bentham

35. N. Maquiavelo, *El príncipe*, XXVI.
36. Th. Moro, *Utopía*, II. *Vid*. más adelante VIII, 4.2.
37. M. Weber, *Economía y sociedad*, 1ª parte, III, 21.
38. *Ib*., 2ª parte, VIII, 2.
39. I. Kant, *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina del derecho", 2ª parte, § 45.
40. J. Bentham, *A fragment on government*, I, 41-45.

se pregunta a continuación por cómo, entre sus muchas interpretaciones, debe buscar un gobierno la felicidad ("la cuestión está muy lejos de ser resuelta").[41] La mínima ordenación que debe hacerse aquí vuelve a requerir un criterio formal: los fines de gobierno se distinguen unos de otros ante todo por su pertenencia a un gobierno democrático o a un gobierno autocrático.

Los fines de un gobierno democrático son públicos y están más o menos directamente bajo el control de la mayoría. La muestra más evidente de ello es la presentación a la asamblea o parlamento, por parte de aquél, de un programa de gobierno, seguido de la remisión de sus presupuestos económicos y de los distintos proyectos de leyes. Los fines de un gobierno autocrático se ahorran, en cambio, estos dos requisitos básicos de la publicidad y la sujeción a un control de la mayoría. Para la primera distinción entre los fines del gobierno uno no puede menos que preguntarse: ¿ha sido el gobierno elegido por la mayoría o le ha sido impuesto?

4.1. Las ideologías políticas

Los fines de un gobierno político concuerdan con su ideología o conjunto de ideas y creencias acerca de lo que es y debe ser la acción política (Cap. I,1.1). La ideología de un gobierno autocrático no coincide necesariamente con la de la mayoría de la sociedad que dirige. Al contrario, trata invariablemente de gobernar con la imposición, al mismo tiempo, de una ideología que lo haga parecer legítimo, efectivo y eficaz ante la gente. Sin esta inculcación de ideas y creencias no podría gobernar por mucho tiempo: "Es por eso –escribe Maquiavelo– que un príncipe sabio ha de pensar la manera por la cual sus ciudadanos, siempre y ante cualquier clase de eventualidad, tengan necesidad de él y del estado: y siempre más serán fieles".[42] En contraste, la ideología de un gobierno democrático coincide con las ideas y creencias políticas de la mayoría, o por lo menos ha sido elegido por ésta porque existe originalmente esta coincidencia y se confía que el gobierno la mantenga en adelante.

Coincida o no con la mayoría, y hasta sea o no la de un gobierno, una ideología política expresa con sus ideas y creencias los intereses de grupos más o menos amplios de una sociedad para conseguir o mantener su influencia políti-

41. *Ib.*, III, 5.
42. N. Maquiavelo, *El príncipe*, IX.

ca sobre esta sociedad, pero también, sin que se pueda decir qué interés está antes que el otro, para producir o conservar al mismo tiempo su propia cohesión como tal grupo social. La ideología no es sólo una forma de representación o conocimiento político –un haz de pensamientos sobre la acción política–,[43] sino un doble medio, pues, de hacer política hacia afuera y adentro del grupo que posee este pensamiento.[44] Es un medio, por tanto, mental, no físico, pero cuanto mayor es la aspiración del grupo a afirmarse y dominar sobre el resto, más tiende a utilizarlo como medio de persuasión igual o superior en eficacia al medio de la coacción física. La persuasión ejercida por los poderes del estado moderno, desde el Renacimiento hasta la expansión industrial del siglo XIX, ha revestido las formas del adoctrinamiento por las instituciones encargadas de promover la integración nacional: el ejército y la escuela, la administración y la iglesia nacional. Esta última ha sido sustituida en el estado contemporáneo, y con evidente ventaja, por los llamados medios de comunicación de masas. En virtud de dichos medios los poderes del estado han pasado a ejercer la persuasión ideológica con las formas visibles de la propaganda e invisibles de la manipulación psicológica. Sin duda la actual sociedad de la comunicación genera sus propios antídotos, como el conocimiento y la crítica, contra los variados efectos de la persuasión política. Pero no son de hecho y por ahora suficientes para contrarrestar la influencia masiva de la ideología, que cumple con creces su inmediata función, ya descrita por Marx, de "interpretar de otro modo lo existente".[45]

La ideología es una expresión y un instrumento del antagonismo de intereses en la política. Por eso, mientras subsista el antagonismo, cosa no absurda de predecir por bastante tiempo,[46] subsistirán a su vez las ideologías y éstas necesariamente en conflicto entre sí, lo que acontece incluso en el sistema democrático, que no es por sí mismo una ideología (Cap. V,1). Precisamente la continuidad, en número y variedad, de las ideologías ha suscitado el entretenido y nunca resuelto problema de su clasificación. El criterio más seguido aquí es el de su situación en un imaginario espacio político.[47] Ya en la antigüe-

43. K. Mannheim, *Ideología y utopía*, II, 3-5.
44. J. Plamenatz, *La ideología*, 140 ss.
45. K. Marx, *La ideología alemana*, 1ª parte, I, I, A; G. Orwell, *1984*, II, 9.
46. I. Kant, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*, 4º principio; J.S. Mill, *Sobre la libertad*, II.
47. Una de las principales señales de la comunicación animal es precisamente la posición relativa del individuo en el espacio. *Vid*. R.A. Hinde, ed., *Non-verbal communication* (Londres: Cambridge University Press, 1972), 327 ss.

dad clásica se establecen las diferencias entre valores según la antítesis anterior-posterior, o lo que está delante, por naturaleza o cultura, y lo que está detrás. Las concepciones políticas ligadas al cristianismo distinguirán después según lo que está arriba, por un orden divino, y lo que está abajo, es decir, según la antítesis superior-inferior. Con la disolución del Antiguo Régimen las ideas y creencias políticas se distinguen, más a lo llano y en un mismo frente, según la contraposición derecha-izquierda, igualmente espacial y sugeridora de una realidad estática para la política. La derecha incluye las ideologías más compatibles con el Antiguo Régimen y la izquierda aquellas más alejadas de él en el nuevo plano frontal de la política. La derecha es asociada con la familia y la comunidad, el orden agrario y la monarquía, la religión y la cultura tradicional. La izquierda se presenta, en cambio, como abogada del individuo y la asociación, el orden del comercio y la república, el laicismo y la cultura urbana. Sin embargo, derecha e izquierda no son conceptos absolutos, sino lugares del espacio político, como recuerda Bobbio.[48] La prueba es que algunas ideologías pueden pertenecer tanto a la izquierda como a la derecha. Hay, así, un individualismo de derecha (el liberalismo clásico) y un comunitarismo de izquierda (el comunismo); un socialismo de derecha (el nazismo) y un nacionalismo de izquierda (el populismo anticolonial). Y algunas ideologías, por demás, se ven a sí mismas como "ni de derecha ni de izquierda": el fascismo en general y los integrismos, pero también el comunismo marxista y el anarquismo, que rechazan tal división por burguesa y estrecha.

Con posterioridad las ideologías han sido clasificadas según un criterio temporal y dinámico: el cifrado en la antítesis progreso-retroceso.[49] En el primer polo se encuentran las ideologías del cambio político, sean reformistas o, en un extremo, revolucionarias, mientras que en el polo opuesto se alinean las ideologías de la continuidad, sean conservadoras o, en otro extremo, reaccionarias, es decir, partidarias de rehacer una continuidad rota por el cambio. Pero tampoco estos conceptos son absolutos: inicialmente casi todo reaccionario es a su modo un revolucionario y finalmente casi todo revolucionario se resiste a los cambios. Ambos criterios, el espacial y el temporal, suministran, como vemos, tan sólo una serie de referencias simbólicas para poder clasificar las ideologías. Pero deben su fortuna, pese a tal ambigüedad, al modo simple y rápido con que permiten identi-

48. N. Bobbio, *Derecha e izquierda*, 101 ss.
49. J. Le Goff, *Pensar la historia*, 196 ss

ficar la ideología de cualquiera. Una vez se le ha situado en las coordenadas convencionales del espacio o del tiempo se cree saber lo que piensa.

El criterio para una clasificación de las ideologías políticas debería, no obstante, ser en sí mismo político. Son criterios intrínsecamente políticos, por ejemplo, los de pacifismo-militarismo, laicismo-fideísmo o ecologismo-industrialismo como parejas clasificadoras de las ideologías. Pero el más claro es seguramente el ofrecido por la antítesis libertad-servidumbre. Al fin y al cabo la libertad es, con la igualdad, una de las normas esenciales de preferencia del ordenamiento político (Cap. VI,1). Ahora bien: la igualdad no puede ser principio de clasificación porque hay igualitaristas políticos de signo opuesto. Unos quieren la igualdad en la democracia y otros en la autocracia. En cambio no hay ni es posible personas libres en la autocracia ni personas siervas en la democracia. Y cuando se objeta que la total libertad puede coexistir con la total desigualdad sólo cabe contestar que un régimen en el que unos son de hecho libres y otros de hecho siervos, por la desigualdad, no es evidentemente un régimen de libertad.

La clasificación de las ideologías políticas según el criterio de la libertad da lugar a la fundamental distinción entre ideologías democráticas y autocráticas. Izquierda y derecha pueden coincidir en cada uno de los dos lados: hay una derecha democrática y una izquierda autocrática, una derecha autocrática y una izquierda democrática. Pero ninguna ideología, de derecha o de izquierda, puede ser a la vez democrática y autocrática. Por tanto, la antítesis libertad-servidumbre es seguramente el criterio más claro para distinguir entre las ideologías políticas.

4.2. La utopía: justificación de un ordenamiento internacional de paz

Ha sido mencionado antes el concepto de utopía (Cap. VIII,4), que un teórico ya clásico como Karl Mannheim piensa en paralelo al concepto de ideología acabado de tratar. Si la ideología es una forma de legitimación del orden existente al servicio del grupo social dominante, la utopía representa una forma de contestación contra este orden y su disfraz intelectual, al servicio, en cambio, de los grupos dominados. En cierta manera, pues, la utopía viene a ser la ideología motriz de una sociedad, es decir, la que recoge característicamente las ideas y la

voluntad de cambio social.[50] En las líneas que siguen, y en conformidad con el concepto mantenido hasta ahora de ordenamiento político (Cap. II,1), se trata de justificar la utopía de un *ordenamiento internacional de paz*.

La forma y tamaño de las sociedades han ido cambiando a lo largo de la evolución de nuestra especie. Desde las primitivas bandas y tribus hubo una evolución hacia las pequeñas soberanías y, más tarde, las ciudades-estado y los estados imperiales.[51] La descomposición de estos últimos ha reforzado a los estados nacionales surgidos en el Renacimiento, que son la forma de organización política hoy vigente. Sin embargo, no se ha alcanzado todavía la forma consistente en un ordenamiento político mundial. Incluso la teoría política continua en nuestro tiempo más centrada en el estudio de las relaciones de microdominio (por ej., el gobierno de una determinada sociedad) y de mesodominio (por ej., el orden estatal) que en el de las relaciones de macrodominio de la política, como sería lógicamente la existencia de un orden político mundial. No obstante, un seguimiento estricto de la política democrática esbozada en el presente estudio conduce necesariamente, en el plano de los conceptos, al desbordamiento del estado por un ordenamiento político internacional, que por ser democrático e internacional debe ser un ordenamiento político finalmente de paz. No se trata esto de una utopía, en el sentido más usual del término, sino de una conclusión lógica a partir de la premisa mayor de la validez de una política democrática. Seguidamente se amplía esta justificación tanto con razones de principio como de hecho.

Una primera razón de necesidad es, a nuestro juicio, que ni en los medios ni en los fines (Caps. III y IV) de la constitución de un ordenamiento político, sea o no democrático, se exige que éste deba corresponder ni al orden ni a la escala de lo que conocemos como estado entre las formas posibles de sociedad u organización políticas. De que los medios de un ordenamiento político sean, esencialmente, un orden jurídico y un poder coactivo, y de que su fin básico sea procurar una sociedad organizada, no parece deducirse que tal ordenamiento deba confundirse con la forma conocida como estado. Pero aún existe otra razón de necesidad, ésta de índole democrática. Si la democracia es un régimen de paz por acuerdo, y no por victoria, como en un régimen autocrático (Cap. IV, 2), la conclusión o terminación de un ordenamiento democrático estatal –es decir, aún

50. K. Mannheim, *Ideología y utopía*, IV, 1.
51. I. Eibl-Eibesfeldt, *Biología del comportamiento humano*, 8.2.2; R. Alexander, *Darwinismo y asuntos humanos* (ed. esp., 239 ss.).

"regional", en términos de macrodominio político– tiene que ser un ordenamiento democrático mundial, puesto que garantiza mejor la paz que un orden regional.

Por otra parte, las razones de hecho o pruebas empíricas de que una política democrática ha de conducir al desbordamiento del estado por un ordenamiento internacional de paz son por lo menos las siguientes. Ante todo se constata un retroceso general de la soberanía de los estados en un mundo cada vez más interdependiente, especialmente en el orden económico y medioambiental. Los problemas globales no tienen soluciones locales. Se observa, asimismo, un progresivo afianzamiento de las organizaciones políticas internacionales, como la O.N.U. y la U.E.: sus limitaciones y fracasos no se deben a su naturaleza internacional, sino a sus servitudes todavía nacionales, o que toman este pretexto.[52] Y aún es más de notar que el siglo XX, con la experiencia de dos guerras mundiales, varios genocidios en masa y una constante carrera armamentista, no hace sino confirmar la invariable relación de dependencia, en la práctica, entre la existencia de los estados y la situación (o peligro de situación) de guerra. El estado es de una u otra forma un efecto de la guerra –de otro modo, "no existiría por sí mismo", dice Kant–,[53] pero es aún, con mayor evidencia, causa de la guerra. Por eso hasta el presente las relaciones entre los estados nos muestran lo que es todavía una política en "estado de naturaleza".[54] Ya escribía Hobbes: "Donde no hay poder común, no hay ley. Donde no hay ley, no hay injusticia".[55] A esta situación de conflicto casi generalizado se llega tanto más rápido cuanto mayor es la dependencia, como en nuestro tiempo, de la soberanía estatal respecto de la soberanía nuclear.

En definitiva, un ordenamiento internacional de paz –una verdadera política mundial– es un concepto extraído del concepto mismo de democracia. Que esta conclusión pueda parecer, a los efectos prácticos, una idea prematura, no quiere decir que sea una utopía en el sentido más amplio o usual del término. Ni tampoco se trata de expresar con ella ninguna suerte de voluntarismo cosmopolita, más propio de la ética. La oposición entre un orden político mundial y otro estatal no es la antítesis absurda (y contraproducente, de hecho) entre lo internacio-

52. *Vid*. mi tratamiento del conflicto entre *éthnos* y *demos* en el horizonte de una unidad europea: N. Bilbeny, *Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea*, cap. VII.
53. I. Kant, *La paz perpetua*, Suplemento 1º.
54. *Ib*., 2ª sec., 2º artículo; G.W.F. Hegel, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, § 332-334.
55. Th. Hobbes, *Leviatán*, XIII.

nal y lo nacional, lo universal y lo particular, la desaparición del poder (acracia) y su tozuda supervivencia. Lo que está en juego en la posibilidad de un orden mundial frente a un orden estatal es la primacía de la democracia contra la autocracia, o lo que es igual, de la paz frente a la guerra. Sólo en una verdadera política mundial la guerra deja de legitimarse como discurso político y queda circunscrita al único debate moral entre partidarios del diálogo o de la violencia tribal.

Aunque conviene hacer una aclaración: un ordenamiento internacional de paz no es exactamente un estado mundial. En un hipotético estado mundial se habría cambiado de escala, pero no de orden estatal. O dicho en términos análogos: se continuaría recurriendo al hecho consumado de la razón de estado (Cap. III,6). Donde aún hay razón de estado prevalece la autocracia sobre la democracia y el peligro de guerra sobre la garantía de paz. Kant mismo imaginó una *civitas gentium* o unión de pueblos de la tierra en la perspectiva de una "federación de paz" y no de un autocontradictorio "estado de pueblos".[56] Por consiguiente, un ordenamiento internacional de paz no es un estado mundial, sino un orden político donde, al igual que en un estado, se invocan normas y se recurre a la coacción, pero a diferencia de éste no se justifica ninguna acción con la falsa norma que es la razón de estado, el mayor hecho consumado de la política. Si, como ha dicho Freud, "la cultura ha de ser defendida contra el individuo", ese ser instintivo y perezoso que pone en jaque a su propia obra,[57] debe decirse también que la política ha de ser defendida contra el estado, ese otro individuo perezoso y de impulsos no menos hostiles, para el que decir que algo se ha hecho "por razones de estado" no es muy distinto a que alguien diga haber actuado "por mi real gana" (*Hoc volo, sic iubeo*).

Con todo y con esto no se está defendiendo aquí la súbita abolición del estado o su gradual extinción, como han propugnado anarquistas y marxistas, respectivamente, sino su lógico y previsible desbordamiento –su práctica inutilización, como buque para el desgüace– si se cumple básicamente la condición de un desarrollo democrático de la política. Sólo después de esta premisa el estado puede verse superado tanto por escala o tamaño como por orden o forma específica que es de organización política. Desde un punto de vista democrático el estado es una forma incompleta y transitoria del ordenamiento político en general, que ha adoptado y puede adoptar otras clases de organización, por ejemplo con

56. I. Kant, *La paz perpetua*, 2ª sec., 2º artículo.
57. S. Freud, *El porvenir de una ilusión*, I.

la Cataluña autogestionaria de 1936, ordenada según un Decreto de Colectivizaciones de orientación y garantía anarcosindicalistas.[58]

Sin embargo, nada en política puede parecer más duradero e incluso, para algunos mitómanos, más completo que el estado. Hasta debe reconocer Albert Camus, que declara por cierto su simpatía hacia el anarcosindicalismo catalán, que "todas las revoluciones modernas han desembocado en un fortalecimiento del estado".[59] Y en el mismo sentido, la caída del muro de Berlín, en 1989, ha supuesto el naufragio de una ideología revolucionaria, pero no del estado, realimentado con el nacionalismo y otras coartadas ideológicas de nueva especie, como la paridad de la moneda o los derechos étnicos. Mientras tanto, y a pesar de que el estatalismo muestra serios signos de crisis, un ordenamiento internacional de paz habita en el lejano país de la abstracción. Así ocurre con casi todo lo relativo a la razón práctica, que no obstante es el único mensajero de paz posible tanto en la ética como en la política.

Llegados hasta aquí es muy posible que nos asalten algunas preguntas sobre el carácter decididamente utópico de un ordenamiento internacional de paz igual que el indicado en estas líneas.

1) ¿Es *utópico* pensar en un orden mundial de este tipo como superación del orden estatal? La respuesta debe ser afirmativa si se toma el término de utopía en su sentido literal y sólo en este sentido. Pues si "u-topía" es radicalmente lo opuesto a *tópos* o lugar (¿qué otro lugar por excelencia hasta hoy en la política que el estado, "lo que está" en los asuntos públicos?), y al mismo tiempo lo opuesto a la ubicuidad ("lo que está en todas partes", como la ciudad planetaria constituida por la telecomunicación),[60] entonces un ordenamiento internacional de paz es aún utopía, ya que no está y no está en ninguna parte: es omniausente.[61]

58. La experiencia autogestionaria duró un par de años más, pero el germen de un nuevo orden político sin estado fue liquidado por la fuerza bajo presión de la izquierda estalinista. Estudios: J.M. Bricall, *Política econòmica de la Generalitat. 1936-1939* (Barcelona: Edicions 62, 1978); A. Pérez Baró, *Trenta mesos de col.lectivisme a Catalunya* (Barcelona: Ariel, 1970); N. Chomsky, *Por razones de Estado* (Barcelona: Ariel, 1975), 535 ss. Testimonios: G. Orwell, *Homenatge a Catalunya. Un testimoni sobre la revolució espanyola* (Barcelona: Ariel, 1969); J. Langdon-Davies, *La setmana tràgica de 1937. Els fets de maig* (Barcelona: Edicions 62, 1987).
59. A. Camus, *El hombre rebelde*, III y V.
60. J. Echevarría, *Telépolis*, 120, 143.
61. El diseñador y escritor William Morris tituló precisamente su utopía como *Noticias de ninguna parte* (Madrid: Zero, 1972).

2) Lógicamente, la siguiente pregunta es: *¿pueden prescindir* los actuales estados y organizaciones democráticos de la utopía literal de un ordenamiento internacional de paz? La respuesta es no, so pena de que dejen de aspirar a ser plenamente democráticos y sean medio democráticos y medio autocráticos, es decir, trabuquen como norma democrática el hecho bruto autocrático de la razón de estado.
3) Y para acabar: ¿qué *género* de utopía viene a ser la de un ordenamiento internacional de paz? Decir que se trata de una utopía en el sentido más literal del término quizás no es poco, pero aún no es mucho tras atreverse a calificar a un objeto de la política como utópico, aunque sea en este mínimo sentido: que no está ni está en ninguna parte. Si se ha dicho ya utopía, y no irrealidad o quimera, habrá que añadir lo que dicho sustantivo pueda tener de contenido y no sólo de formas lógicas o etimológicas. Para ello tendremos que hacer un pequeño repaso.

Un ordenamiento internacional de paz no forma parte, en principio, del género de *utopías de predicción*, bien sea de aquellas que se describen por un supuesto "pronóstico" científico, bien sea de las que lo hacen al modo de "profecía". Pero tampoco pertenece a las *utopías de intención*, sean aquellas que expresan un "ideal" de perfección inherente a una idea de la razón práctica, sean las que realizan una "anticipación contrafáctica" (anticipación de hechos contra hechos presentes) implicada, por ejemplo, en un modelo racional de comunicación. Ambos géneros de utopía[62] representan de un modo u otro un contenido positivo, propiciado en el primero por un supuesto saber teórico o especulativo y en el segundo por un decidido interés práctico o moral.[63] Son utopías, pues, sustantivas, y al mismo tiempo siempre hay un modo de referirse a ellas en clave de metáfora –"Ciudad del Sol", "Nueva Atlántida", "Icaria", "Reino de los Fines"– para apoyar mejor su concepto con la imaginación. Cada especie de estas utopías es, a su manera, un *utopissimum*, o utopía, por así decir, de "máximos", dada su clase de contenido positivo.

62. K.-O. Apel, *Estudios éticos*, 212; L. Kolakowski, *La modernidad siempre a prueba*, 187 ss.; J. Muguerza, *Desde la perplejidad*, 337 ss. *Vid*. en general: F.E. Manuel, *El pensamiento utópico en Occidente*.
63. Kant echa mano de una y otra posibilidad. La utopía como "plan oculto de la naturaleza": *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*, VIII; *La paz perpetua*, Suplemento 1º. La utopía como "parcialidad" que puede permitirse la razón: *Los sueños de un visionario explicados por los sueños de la metafísica*, I, 4; II, 3.

Pero la utopía de un ordenamiento internacional de paz pertenece a un género distinto. Se trata de un concepto extraído del concepto mismo de democracia, que es un concepto formal: la existencia de una política tal que permite la paz mediante acuerdos y por mayoría. La utopía derivada de aquí –un orden político mundial que desborda al estado– es igualmente formal. El orden que representa no remite a ningún contenido positivo, predicado desde el saber o desde el interés, ni es reductible a metáfora. Un ordenamiento internacional de paz corresponde al tramo último del desarrollo racional de un ordenamiento político democrático. Por lo tanto no presupone ningún contenido ideológico –su concepto es tan formal y procedimental como el de la democracia– y no depende, en primera instancia, de ningún interés que decida intervenir en su favor. El interés por una utopía formal de esta clase, que es así una utopía de "mínimos", es un efecto añadido al concepto utópico, no es su móvil o su causa.

La utopía de un ordenamiento internacional de paz indica el "no lugar" y el "aún no" de una política tal que pone de una vez los medios para la discusión política. Estos medios son la no-guerra y la no-razón de estado, propios de un ordenamiento democrático desarrollado.[64] Y esta idea que la razón ha permitido pensar, la razón misma no prohibe que la tomemos al mismo tiempo como un ideal y que su realización llegue a constituir el objetivo de un interés práctico.[65] La utopía racional de un orden político mundial puede también alimentar nuestra esperanza en la política, y en eso no tiene menos fuerza práctica que otras especies de utopía.

4.3. El mundialismo democrático

Es un hecho que en la situación mundial contemporánea los estados y las sociedades muestran, a la vez, tendencias de entendimiento y de conflicto. Una posibilidad inherente a este mapa es aumentar las primeras y disminuir las últi-

64. La utopía como "marco para las utopías", defendida por Robert Nozick en *Anarquía, estado y utopía*, X, presupone aún elementos de contenido –una "sociedad de hombres buenos" en un "estado mínimo" ultraliberal– y de voluntad moral (la utopía tiene un "propósito último") no homologables todavía con una utopía procedimental y verdaderamente de mínimos.

65. *Vid*. el concepto kantiano del *ideal* como "completa determinación de la idea" y "arquetipo" de su realización, en *Crítica de la razón pura*, B-59-598.

mas. Otra, antagónica, es incrementar o mantener dichas relaciones de tensión y desequilibrio. Pero está claro que una visión democrática sólo puede optar por la primera posibilidad. De esto se deriva la necesidad de pensar en la idea, y en su realización, de una democracia de alcance *mundial*. La justificación básica de ésta es, pues, que aumentar la interdependencia entre países, al mismo tiempo que disminuir el conflicto entre ellos, es menos contradictorio y probablemente más deseable que la alternativa contraria.[66] La democracia mundial es un servicio a la cooperación internacional. Y también, desde el mismo imperativo, al entendimiento dentro de cada sociedad.[67]

En el mundo contemporáneo ya se apuntan cambios en este sentido. La democracia aumenta, poco a poco, de una escala menor, regional, a otra mayor, interestatal, o por áreas continentales.[68] Y aparejado a este cambio se transforman, significativamente, los conceptos y las representaciones culturales más característicos de la comprensión del espacio de la jurisdicción democrática. Así, el *territorium,* o mito del límite natural de la comunidad política, pasa lentamente del "Estado" al "Mundo". La *patria,* o metáfora del sentimiento de la tierra paterna, se transforma de "Pueblo" en "la Tierra". La *civitas,* o símbolo legal de las instituciones políticas, cambia poco a poco de la "República", o "Nación", en los términos modernos, a un "Orden político mundial" (en rigor democrático, a un "Ordenamiento internacional de paz", como se vio en el apartado anterior). Y la *communitas,* o creencia en una sociedad unida por vínculos naturales, se amplía de la "Nacionalidad" a la "Humanidad" o "especie humana".[69]

Dentro de este orden evolutivo, la identidad patriótica se enfrenta al desafío de la *identidad cosmopolita*, justo la que se precisa para impulsar una acción democrática mundialista.[70] Pues la *polis* tiende, en un marco democrático, a la *cosmópolis;* y la democracia nacional deriva hacia la democracia transnacional o mundial, cosmopolita. Nuestros compatriotas son también, cada vez más, el resto de los seres humanos. No sólo por motivos de interdependencia real o de solidaridad, sino por la paulatina extensión del imperativo político "mundialista": la

66. U. Beck, *La mirada cosmopolita,* 29 ss.
67. A. Appiah, *Cosmopolitismo,* 157 ss.
68. D. Held, *La democracia y el orden global,* caps. 10-12; S. Vertovec, R. Cohen, eds., *Conceiving cosmopolitanism,* III y IV.
69. O. Höffe, *Derecho intercultural,* 163 ss., 249 ss.
70. I. Kant, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita,* VIII; N. Bilbeny, *La identidad cosmopolita,* caps. 4 y 8.

comunidad política es la comunidad de ciudadanos, y no la limita una frontera, una fe o una lengua. Esta forma de pensar y de actuar empezó en la Antigüedad clásica con el cosmopolitismo de algunos filósofos. Y sigue hasta la época actual, incorporada ya en la teoría y de alguna forma en la práctica políticas. *Kosmopolités* era el "ciudadano del mundo". En sus *Pensamientos* apunta el emperador romano y filósofo estoico Marco Aurelio (siglo II d.C.): "Mi ciudad y mi patria, como Antonino, es Roma, aunque, como hombre, es el Mundo". Hubo primero un cosmopolitismo aristocrático, el de la época griega y romana antigua, como manifestación de la unión intelectual entre los hombres, pero reservada para los sabios y los ciudadanos. Con la Ilustración europea el cosmopolitismo adopta un contenido republicano: es la unión civil de los que comparten una misma voluntad política. Finalmente, con la globalización tecnológica y social de finales del siglo XX el cosmopolitismo surge de motivos más amplios: económicos, políticos y culturales. Aunque se reparte entre dos tendencias políticas opuestas entre sí: el globalismo neoliberal, como expresión de intereses de mercado, y el *mundialismo democrático,*[71] vinculado a movimientos por los derechos humanos y al pensamiento de una nueva sociedad civil mundial. Estas etapas se han sucedido en el tiempo, pero no son "evolutivas". De hecho sus postulados pueden descubrirse juntos en algunas visiones contemporáneas del cosmopolitismo.

La identidad patriótica suele oponer la patria al extranjero, y viceversa. En el cosmopolitismo desaparece esta oposición, aunque proviene, por lo general, de la negativa del primer término: la patria.[72] "Mi país es el mundo entero", escribió la novelista Virginia Woolf. Hasta la época presente, para la mayoría de los cosmopolitas desaparece, en efecto, la referencia y el valor de lo particular. Su cosmopolitismo se quiere apátrida. El país de uno no está en ninguna parte. Pero tras el nuevo mundialismo democrático empieza a haber ya cosmopolitas para los cuales su país está en todas partes y también en su tierra natal o de adopción. Mundo y patria son posibles a la vez, y la valoración de un término presupone la del otro. No son patriotas, pero admiten y celebran, pues, un *cosmopolitismo inclusivo.*[73] Repárese, mientras tanto, que hay un patriotismo político y nacionalista, por lo común; pero también otro cultural o "doméstico": un sentimiento de lugar (el hogar, el barrio, el paisaje) o de tiempo (por ejemplo, los recuerdos de infancia,

71. N. Bilbeny, *Democracia para la diversidad,* 89 ss.
72. M. Nussbaum, ed., *Los límites del patriotismo,* 13 ss.
73. N. Bilbeny, *La identidad cosmopolita,* cap.7.

la adhesión a una lengua), que no tiene que ver con ideas ni sentimientos nacionalistas.[74] En cualquier caso, ese patriotismo doméstico es más abierto y moldeable que el de significado político, a pesar de estar muy arraigado en la persona y en su particular experiencia. El cosmopolitismo no puede, pues, no incluirlo: porque no se le opone, y porque si uno es cosmopolita aprecia al mismo tiempo el todo y las partes.

Un cosmopolitismo inclusivo abarca las identidades locales sin dejar por ello en primer puesto lo global. No es imperativo que para sentir el mundo como patria no se puedan sentir también como propias las esferas o ámbitos de experiencia de extensión inferior, los mundos locales, mientras éstos no excluyan lo global. En el cosmopolitismo, precisamente, éstos deben darse por incluidos y ser estimados. Lo único que impide hacerlo así es que sean contradictorios con la idea y la apreciación cosmopolita, como ocurre con el patriotismo nacionalista, el exclusivismo étnico o las meras actitudes provincianas. En resumen, el cosmopolitismo inclusivo no es una alternativa a las identidades nacionales ni locales, sino a la forma cerrada y exclusivista de concebirlas. Éstas son un obstáculo para el mundialismo democrático.

Y, desde luego, es también una alternativa a otro tipo bien conocido de cosmopolitismo: el excluyente, por sistema, de lo local o nacional. Ahora bien, ser cosmopolita y ser, a la vez, un patriota político excluyente, o un radical de lo étnico o lo cultural, es toda una contradicción. Si se es lo primero, cosmopolita, por abiertos e inclusivos que seamos en nuestra posición, en ocasiones (en no pocas disyuntivas sobre el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos, etc.), habrá que optar, en consecuencia, por el mundo, por el interés de todos, y tener que dejar en segundo lugar la patria, el interés de los vecinos, los "nuestros".

74. *Ibid.,* 177 ss.

TERCERA PARTE

¿Por qué obedecer al ordenamiento político?

Capítulo IX

La ciudadanía

1. El concepto de ciudadanía

La historia de la política y de sus ideas puede ser desdoblada en la historia de los gobernantes y de los gobernados: *ex parte principis* y *ex parte populi*. Pero la visión de la política desde una sola de sus partes es incompleta: hay que mirarla por ambos lados a la vez y sin olvidar que uno no es ajeno al otro. El régimen autocrático no facilita esta doble y simultánea visión. Entre el soberano y el súbdito hay sólo un vínculo de sujeción de éste a aquél. En un régimen democrático hay además entre ellos un vínculo de participación: el gobernado es también, y ante todo, un ciudadano. La relación del súbdito con el soberano ya no es aquí como la del esclavo con su amo o la del niño con su tutor. Es diferente y hasta opuesta: el súbdito es ciudadano precisamente porque es libre para actuar y competente para hablar por sí mismo.

Ya para Aristóteles no hay gozne mejor que este de la ciudadanía (*politeia*) para empezar a descubrir la articulación propia de la *polis* o sociedad política: "Es evidente que lo que se ha de estudiar primero es al ciudadano" (*polités*).[1] Desde la ciudadanía pueden ser vistos los dos costados de la política a la vez, gobernantes y gobernados, porque es concebida eminentemente como el hecho de participar *(metékho)* en el gobierno político, y el no hacerlo, dice Aristóteles mismo, nos hace metecos o extraños *(métoikoi)* entre los nuestros.[2] La ciudadanía es, a primera vista, el título legal (*statu civitatis*, desde la antigua Roma) encargado de traducir esta participación como una estricta relación jurídica entre el indi-

1. Aristóteles, *Política*, 1274 b (y en general todo el libro III).
2. *Ibid.*, 1278 a; P. Riesenberg, *Citizenship in the eastern tradition*, 12 y ss.

viduo y el ordenamiento político al que pertenece. Esta relación es la del individuo como miembro activo, y no solamente pasivo, ante el ordenamiento político.[3] Éste, además de reconocerlo como individuo particular *(homme)* y miembro de una sociedad civil *(bourgeois)*, lo reconoce como un miembro de la sociedad política *(citoyen)*, es decir, como un sujeto que es titular de deberes y derechos fundamentales de participación en el gobierno del propio ordenamiento político (Cap. XI,2).[4] Pero la ciudadanía expresa asimismo un vínculo que viene a justificar el mencionado título jurídico. Hay, en este sentido, dos especies fundamentales de relación entre el individuo como ciudadano y el orden político del que forma parte. Una es la que compete al ejercicio mismo de su estatus de ciudadano. El vínculo político de la ciudadanía se expresa aquí como la posesión de un rango o dignidad y a la vez como el desarrollo de las virtudes inherentes a esta condición civil de la persona (Cap. IX,2).[5] La otra es la que se refiere a un aspecto anterior al ejercicio cívico: el hecho de la adquisición de dicho estatus de ciudadano. El vínculo habitual que da lugar a la disposición de este estatus es el mero nacimiento del titular dentro de los límites reconocidos de la sociedad política. No obstante, esta adquisición "originaria" puede ser suplida por la llamada adquisición "derivativa", o por propia voluntad del individuo que aspira a la ciudadanía de un orden político determinado.

Con ello pasamos a considerar el elemento de fondo o prepolítico de la ciudadanía: la condición personal del sujeto ante los dos vínculos descritos. Por lo que se refiere a la adquisición originaria de la ciudadanía, la condición personal exigida se ciñe a unas cualidades naturales del sujeto. Éstas son el pertenecer por consanguinidad *(ius sanguinis)* a la sociedad que le ha de reconocer la ciudadanía, o bien, de modo muy distinto –es un criterio menos excluyente–, el pertenecer a ella por habitar en su territorio (*ius soli*). En cuanto a la adquisición derivativa –voluntaria– de la ciudadanía, la condición personal requerida ya no es simplemente una condición de hecho, sino una condición ética, porque las cualidades a las que remite presuponen a menudo la capacidad del sujeto para tener

3. *Vid.* J. Bodin, *Los seis libros de la república*, I, 8; Th. Hobbes, *Del ciudadano*, V, 9-11; B. Spinoza, Tratado político, III, 1; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, I, 2; VII, 77; J.-J. Rousseau, *El contrato social*, I, 6-7; III, 13. Para el contexto contemporáneo: J. N. Rosenau y E.-O. Czempiel, *Governance without government: order and change in world politics* (Londres, Cambridge U.P., 1992), 272 y ss.; R. Beiher, ed., *Theorizing citizenship* (Nueva York, State of New York U.P., 1995).
4. D. Diderot y J. d'Alembert, "Citoyen", *Encyclopédie*, VIII, 181-183; *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, artículo VI.
5. Aristóteles, *Política*, 1284 a.

una personalidad moral, y en todo caso implican la voluntad de éste, o si es un menor de edad, la de sus tutores.

La condición personal que subyace al vínculo político de la ciudadanía y a su expresión jurídica está aún más próxima a la ética cuando lo contemplado es, más que la "adquisición" de aquélla, su práctico ejercicio, que es lo que cuenta.[6] Un ejercicio activo y responsable de la ciudadanía denota mejor que nada en la esfera pública la personalidad autónoma, no heterónoma, del sujeto de la política, que exhibirá así el requisito fundamental de la política democrática: ser dueño de sí mismo *(sui iuris)* en la acción y el discurso (Cap. II,2).[7] Una ciudadanía democrática no se limita, pues, a recordar un estatus que bien puede coexistir, al mismo tiempo, con ser uno tratado y dejarse tratar como esclavo o simple menor de edad, en la autocracia tradicional, o como cliente o compulsivo consumidor, en la autocracia más reciente. Se acompaña característicamente de un ejercicio activo, por igual compartido y reflexivo, de dicho estatus –toda una cultura política, afirma Habermas–,[8] que lo hace incompatible con los amoldables caracteres del súbdito autocrático.

2. Las virtudes civiles

El ejercicio activo de la ciudadanía se basa en el reconocimiento de un valor y de unas virtudes propios de este estado civil (Cap. IX, 1). El primero es la dignidad del ciudadano, por el hecho de confirmar con este estatus su condición de persona autónoma. Lo segundo corresponde a las virtudes civiles, sin las cuales la dignidad deviene un valor nominal y la ciudadanía pasiva. La *Declaración* de 1789 (art. VI) relaciona la ciudadanía con estas virtudes, y apenas dos años después Robespierre ya se ve en la necesidad de recordarlas, para que la pasividad no vacíe de contenido el título de ciudadano: "Si no lo hacéis todo por la libertad,

6. N. Bilbeny, *Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea*, caps. VIII-IX.
7. I. Kant, *En torno al tópico: "Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"* (II, 3), en *Teoría y práctica*, 33 y ss.; *La paz perpetua*, 2.ª sección, 1.er artículo; *La metafísica de las costumbres*, "División de la doctrina del derecho", B.
8. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 632 y ss.

no habréis hecho nada. No existen dos maneras de ser libre: hay que serlo totalmente, o bien aceptar volver a ser esclavo. La más mínima iniciativa dejada al despotismo restablecerá muy pronto su poder".[9]

Los modernos filósofos de la democracia son del parecer que ésta no es obra sólo de las leyes, sino de los modos personales de hacer y las costumbres que las justifican y en definitiva las garantizan.[10] Nada se transforma ni se conserva en la vida pública, la *politeia*, recordaban antes los clásicos, si no cambia o se reafirma también el *êthos* o carácter de sus participantes.[11] La virtud es el esfuerzo y la coherencia personal (los términos *virtus* y *arété* refieren, respectivamente, estas cualidades) que por sí misma precisa la formación de dicho carácter, sea en relación con la vida privada o con la vida pública. Pero en cuanto nos fijamos en esto último tenemos que hablar de unas virtudes civiles, que son las propias de la vida pública y en particular de su dimensión política. Aunque no siempre coincidan, no es que las virtudes civiles estén esencialmente separadas de las virtudes morales: el sujeto y su carácter son el mismo. Además, de igual manera que no tiene sentido hablar de una vida pública sin suponer una vida privada, y viceversa, tampoco lo tendría referirse a unas virtudes civiles sin suponer, aun sea por contraste, unas virtudes morales.[12]

He aquí, pues, el porqué de las virtudes civiles. Sin éstas la ciudadanía no es activa ni hay propiamente participación, que es lo que distingue la relación democrática entre gobernantes y gobernados de la relación autocrática entre los mismos. Se hace difícil imaginar, ante todo, cómo podrían ser formuladas y aplicadas las normas de procedimiento y de preferencia del ordenamiento político, y asimismo cómo podrían ser respetados y puestos en práctica los métodos del propio gobierno democrático representativo, desde la división de poderes hasta la opinión pública, sin la contribución del esfuerzo y de la coherencia personales proyectados en y para la vida política. La manera, después, en que el ordenamiento político y su gobierno tendrían que dar cauce al interés por unas virtudes de las que ellos mismos dependen resulta, en cambio, bastante más

9. M. Robespierre, "Sobre la necesidad de revocar el decreto sobre la moneda de plata", en *La revolución jacobina*, 19.
10. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, III, 19; J.-J. Rousseau, *El contrato social,* IV, 8; J. S. Mill, *Sobre la libertad*, IV.
11. Platón, *La república*, 543 c-544 e; Aristóteles, *Política*, 1277 a.
12. B. de Mandeville, "Zumbido de colmenas", en *La fábula de las abejas. O vicios privados, beneficios públicos*

controvertido, pues lo que se pone en juego es la facultad del ciudadano para decidir y obrar por sí mismo. La política democrática no puede aprobar aquí ningún tipo manifiesto o velado de adoctrinamiento e incriminación, si cabe, contra sus integrantes, sin transformarse ya de hecho, y a este respecto, en autocracia. La educación ha sido, pese a todo, la manera proverbial con que, desde los griegos, la democracia ha querido encauzar el interés por las virtudes civiles. Pero incluso aquí las ideas y los modos difieren. Montesquieu comenta que la educación espartana era triste y la ateniense alegre, y así: "No se habría sacado más partido aburriendo a un ateniense que divirtiendo a un lacedemonio".[13] Esta esquemática contraposición en la propia *paideia* o educación democrática parece ser una constante en la teoría y la práctica. Frente a la austera religión civil de un Rousseau o un Durkheim, por ejemplo, se opone el vivo escepticismo de un Voltaire o un Bertrand Russell para defender valores parecidos. Frente a aquellos gobiernos más intervencionistas en materia de educación democrática se encuentran también los que por razones incluso iguales renuncian a hacer de guía de sus súbditos. Pero el límite para ambos es el mismo: no confundir su posición con la de un gobierno autocrático.

Queda por responder la pregunta: ¿cuáles son las virtudes civiles? En una democracia éstas tienen lógicamente que coincidir con sus propias reglas y valores. Si las normas de procedimiento de un ordenamiento político de esta clase son la democracia y la justicia, las virtudes correspondientes son las propias de un ciudadano autónomo en su criterio y justo en su conducta. Por otra parte, si las normas de preferencia del mismo ordenamiento son la libertad y la igualdad, las virtudes civiles implicadas aquí son, respectivamente, la tolerancia y la solidaridad. Con todo, estas cuatro virtudes esenciales son susceptibles de convertirse en extremas: la autonomía en egolatría, la justicia en intransigencia, la tolerancia en condescendencia, la solidaridad en oportunismo. En este caso nada las distinguiría de las virtudes o talentos propios, en cambio, del buen jefe o súbdito autocrático. El mejor estado de alerta contra esta sutil derivación, en su misma raíz humana, de la democracia en autocracia, consiste últimamente en tener a la vista el propio fin de un ordenamiento democrático, la paz, y el supuesto de llegar a ella por la discusión y el compromiso, no a través de una fuerza o un dogma victoriosos. Dicho de otro modo, las virtudes radicales de un ciudadano democrá-

13. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, XIX, 7.

tico son aquellas que le impiden tomar cualquier motivo o pretexto para presentarse como un sujeto fanático y belicoso.[14]

El fanático es aquel que da por verdad su creencia y el belicoso es el mismo fanático que sustituye la palabra por la fuerza para imponer su creencia. La suma de ambos es el prototipo del sujeto autocrático, al que es imposible de hacer coincidir con el que muestra, por lo menos, un respeto por la paz y el conocimiento. Entre las dos clases de sujetos no hay término medio posible: tampoco en la política uno puede ser mitad sabio y mitad insensato. Y aunque no sea difícil imaginar cuál de los dos se va a hacer antes con el estado y a mantenerse en él con más fuerza, es fácil imaginar igualmente cuál de ellos respetará mejor el orden político por sí mismo y puede hacer que tanto gobernantes como gobernados se sientan, aparte de más libres, más seguros.[15]

3. La ciudadanía intercultural

La ciudadanía es la posibilidad, en lo civil, de ser alguien en alguna parte. Es "ser alguien", porque nos identifica como libres e iguales en derechos y deberes. Es decir, como sujetos de la comunidad política. Y es serlo "en alguna parte", porque nos reconoce como sujetos que son, además, inintercambiables, en consideración de nuestra persona y de los vínculos que mantenemos con otras.

La ciudadanía nos abre, pues, a un espacio que es, a la vez, de *identificación* y de *reconocimiento* para todos sus sujetos, en atención, respectivamente, a su estricta condición política y a su concreta existencia personal y orientación cultural[16]. El ciudadano es un individuo con un estatus jurídico-político, pero lo es, y valga la obviedad, con un cuerpo, edad y género; en un territorio y residencia determinados; adscrito o identificado con una nacionalidad; con una o varias lenguas propias; dentro de un grupo o comunidad cultural, y acaso de una religión, también; con una familia más o menos extensa; portador de unas memorias y deseos personales, y, siempre, con una identidad personal que no se limita a su condición

14. V. Camps, *Virtudes públicas*, 81 y ss.; N. Bilbeny, *L'ombra de Maquiavel. Ètica i política*, 47 y ss.
15. B. Spinoza, *Ética*, IV, 73; *Tratado político*, II, 20-23.
16. J. Habermas, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política,* III.

política. Por lo tanto, el ordenamiento político, y en especial el democrático, no puede menos que tener en cuenta y que respetar todas esas y parecidas concreciones, tan relevantes para la persona como sus derechos y obligaciones políticas. Debe recogerlas, en otras palabras, en el propio estatus de la ciudadanía (Cap. IX, 1). Hasta la época contemporánea este reconocimiento no existía. Lo cultural no concernía, aparentemente, a lo político. Aristóteles, en su *Política* (libro I), admite que la esclavitud es natural y racional. Dos mil años después, Montesquieu, en su *Del espíritu de las leyes* (Libro XV), un texto fundacional de la democracia moderna, todavía sigue pensando que la esclavitud se basa en ambas cosas, aunque sólo "en los países donde el calor enerva el cuerpo". El primero pensaba que todos los esclavos eran irracionales; el segundo, por lo menos, sólo lo limitaba a los negros del Trópico. Pero a partir del desarrollo de los derechos humanos, de un lado, y del incremento, con la globalización, de la coexistencia de culturas, de otro lado, la identidad cultural ha pasado a formar parte de pleno derecho del debate democrático y, cada vez más, de las políticas institucionales de este signo[17].

Will Kymlicka introduce en la filosofía política contemporánea el concepto de "ciudadanía multicultural"[18]. Las tradicionales objeciones liberales al reconocimento de las particularidades y de los derechos de tipo, en general, etno-cultural, son rechazadas por este autor en nombre del propio liberalismo político. Propone por ello un "culturalismo liberal", según el cual las identidades, tanto etno-culturales como nacionales, sean reconocidas, acomodadas y gocen de representación en el marco político estatal. El "federalismo multinacional" es lo propicio, en este caso, para las minorías nacionales; mientras que el "multiculturalismo liberal" lo es para los grupos lingüísticos, culturales o religiosos. Al mismo tiempo, y para que se cumplan estos objetivos de reconocimento, las identidades o minorías deben estar integradas en lo que este autor llama una "cultura societal", la que trata de hacer comunes a todos los grupos cuatro elementos clave: lengua, educación, ciudadanía y participación en la esfera pública. Sin estas bases, actuantes siempre bajo los principios liberal-democráticos de la libertad individual, la igualdad ante la ley y la inclusión social (*membership)*, no hay Estado liberal posible, ni por descontado puede haber ninguna identidad compartida real entre los ciudadanos de grupos tan diferentes[19].

17. X. Rubert de Ventós, *Nacionalismos. El laberinto de la identidad,* 207 ss.
18. W. Kymlicka, *Ciudadanía multicultural,* caps. 6-7.
19. *Ibíd.,* 255 ss.; *Politics in the Vernacular,* 291 ss.

No obstante, podemos preguntarnos si estos tres principios o valores liberal-democráticos invocados por Kymlicka son, en efecto, suficientes o viables para conseguir una identidad compartida sobre la que asiente el marco legal e institucional. ¿Es posible pedir a los diferentes grupos que se "identifiquen" con estos valores o, por lo menos, los acepten? ¿Es bueno o deseable hacerlo? Las críticas de que ello resultaría una imposición no se hacen esperar. Pues el liberalismo tiene vocación universalista, pero no es universal. En los estados liberal-democráticos, muchos individuos, en virtud de su identidad o ideología, acatan las leyes e instituciones inspiradas en los valores liberales –y se benefician de ellas y de su ideología–, pero no comparten esos principios, o desobeden directamente lo establecido por ley. Lo cual crea a veces serios problemas de convivencia, que pueden y deben ser evitados por imperativo democrático. Si de lo que se trata es de obtener una identidad compartida, no es correcto, entonces, exigir que unos grupos, nacionales o culturales, e independientemente de si son mayoría o minoría, se "asimilen", ni menos que se "identifiquen" con los valores básicos de otros.[20]

Para que haya tal identidad compartida debe darse por supuesto que todos, o casi todos los valores serán respetados, pero que lo compartido serán los valores o principios *comunes a todos*, es decir, aquellos que sean en realidad *universales e interculturales*, sin el marchamo ni la fuerza de choque de ninguna cultura en particular.[21] Como constitutivos de estos valores o principios comunes se proponen hoy los derechos humanos y otros valores de tipo humanitario. Aunque también se abre paso la posibilidad de una ética civil común, o la determinación de unos códigos cívicos de respeto entre minorías. Sin embargo, un acuerdo al respecto parece estar todavía muy lejos, pues en casi toda propuesta se amaga, o se cree ver, un tipo u otro de "etnocentrismo" o de imposición de una cultura sobre otra. El reto sigue siendo, por consiguiente, el de encontrar unos principios básicos de convivencia en y para la diversidad, de tipo realmente universalista e intercultural. Sólo en este caso una sociedad puede rechazar con firmeza legal y ética aquellas conductas que, en nombre quizás de la cultura, la religión o la misma política, vulneren de plano lo que todos o la mayoría *respetan en común*.

Entretanto, y desde la última década del siglo XX, la orientación normativa de referencia para gestionar las demandas relativas a la diversidad etno-cultural y religiosa en las sociedades democráticas es el llamado "multiculturalismo". Esto es:

20. F. Requejo, ed., *Democracia y pluralismo nacional,* I-II.
21. N. Bilbeny, *Por una causa común,* caps. 7-8; *Etica intercultural,* 103 ss.

el reconocimiento y la promoción, en la comunidad política, de la diversidad étnica, cultural y religiosa.[22] Algunos países, como Canadá, son oficialmente "multiculturales". Pero en la mayoría de estados actuales, las posiciones en torno a qué tipo de política aplicar en relación con la pluralidad cultural, sea en el ámbito público o en el privado, se definen por el rechazo o la aceptación, en un grado u otro, de esta filosofía social, el multiculturalismo, de tan importantes consecuencias prácticas, por ejemplo sobre la política inmigratoria o los planes de educación . Sus adversarios creen que ese ideario conduce a una fragmentación de la sociedad en grupos aislados y finalmente en guetos. El individuo y lo público, a un tiempo, correrían con él un serio riesgo de ser puestos en segundo o tercer plano. También, aunque no suele confesarse, temen que con el multiculturalismo se pierda la identidad cultural propia, absorbida por otra ajena, más extendida o influyente; o bien diluida en un cómputo mestizo de creencias y costumbres. En definitiva, unos rechazan el multiculturalismo como liberales, o republicanos, o nacionalistas, incluso en nombre de una visión progresista y de izquierdas. Y otros, al contrario, lo defienden, pero casi por los mismos motivos, aunque por verle, además, virtualidades distintas: por facilitar, póngase por caso, el reconocimiento de los grupos indígenas o de las minorías nacionales. Pocas ideas, pues, como ésta del multiculturalismo, han sido tan controvertidas y a la vez tan tomadas en serio por todas las opiniones en el panorama político contemporáneo. Y pocas veces, también, una idea ha recibido tantos apoyos y ataques de quien menos se esperaba. Incluso dentro de un mismo partido, ideología o concepción filosófica, la idea multiculturalista suele merecer, sin embargo, juicios opuestos.[23]

Pero es preciso aclarar algunos términos. El "multiculturalismo" es una idea o un principio normativo; un modelo de interpretación y gestión de la realidad social. No es la realidad misma, la cual, cuando presenta una destacada diversidad cultural, hemos de llamarla, sencillamente, "pluricultural". De este modo nos ajustamos a lo que es cada plano: el real, de un lado; y el teórico o normativo, de otro. Y evitamos la común, por otra parte, confusión entre ellos. Puede darse, así, el caso de un país pluricultural de hecho, pero que no dispone de ninguna política multiculturalista aplicada a esta realidad. Porque, una de dos: ante una sociedad con diversidad cultural, o se aplica un modelo de política *monoculturalista,* o se opta por su contrario, el *multiculturalista*. En el primer enfoque se igno-

22. Ch. Taylor, *Multiculturalism and "The politics of Recognition",* 25 ss.
23. M. Wieviorka, *Une société fragmentée? Le multiculturalisme en débat,* 61 ss., 173 ss.

ra o incluso se niega, expresamente, la pluralidad. Ello se hace en aras de la homogeneidad y bajo el principio "monista" de que la cultura, aunque se muestre variada, es una e indivisible. La diversidad no afecta al fondo. Es superficial. Pero en el segundo enfoque se reconoce y apoya explícitamente la diversidad cultural, bajo el principio, en cambio, del pluralismo, que admite el hecho y el valor positivo de la heterogeneidad (Cap. VII,2.3).

Sin embargo, hay que hacer una distinción más: el multiculturalismo puede, a partir de ahí, tomar dos direcciones filosóficas e institucionales distintas y casi contrapuestas.[24] Puede ser, en efecto, tan *diferencialista* como molesta a sus detractores, y subrayar las diferencias y las perspectivas unilaterales en las culturas. Ha adoptado, en este caso, la idea de que las culturas son "inconmensurables" entre sí, por creer que no existe un marco de comparación común.[25] Y de ahí a sostener, en la práctica, las llamadas "políticas de la identidad cultural" (las que conducirían al gueto, según sus críticos), no parece haber más que un paso. Aunque, por lo contrario, puede darse un multiculturalismo de signo y proyección *interculturalista,* aquel que subraya las semejanzas y la reciprocidad entre las culturas y, a la postre, favorece las "políticas del diálogo", o hasta del "intercambio". De modo que resulta ser un modelo criticado por su presumible voluntad de hibridación o de innecesario "mestizaje". Por lo demás, casi es obvio que la filosofía que orienta esta opción, la interculturalista, hace suya la idea de que hay cierta "medida común" entre las muy diferentes culturas, en la creencia de que existe, de hecho o por hipótesis, un marco universal en que aquéllas pueden hacerse entrar en comparación. Lo cual favorece la posibilidad, comentada más atrás, de la formación de una ética mínima o de un civismo interculturales, aceptable por todos.[26]

Estas ideas acerca de la política a seguir ante la diversidad cultural tienen una influencia manifiesta en el modo de entender y aplicar la ciudadanía en las sociedades plurales.[27] Posee una especial repercusión sobre las minorías étnicas y religiosas, la población inmigrante y las minorías sociales en general.

a) Bajo el patrón "monoculturalista", el de pensar que la cultura es una, se extienden en el mundo dos actitudes sociales básicas, a las que siguen dos tipos de

24. N. Bilbeny, *Por una causa común,* cap. 11.
25. J. Raz, *The Morality of Freedom,* cap. 13.
26. A. Touraine, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diderentes,* 215 ss. *Vid.* también las diferentes reflexiones en la obra colectiva *Per una ètica intercultural* (N. Bilbeny, ed.).
27. R. Zapata-Barrero, *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural,* 3 ss., 197 ss.

política en torno a "quién" y "cómo" uno o una son ciudadanos o miembros de la comunidad política. Una de ellas es la *segregación,* conducta extrema, aunque tradicional (véase el *apartheid*), que considera a las minorías como no homologables y procede a su exclusión de la ciudadanía. No es tan agresiva como la expulsión del territorio, la "limpieza étnica" o el etnocidio, pero es generalmente racista o xenófoba, y por descontado antidemocrática.[28] La otra actitud y tipo, también, de política, es la *asimilación:* los grupos minoritarios han de ser incluídos en la ciudadanía, pero deben renunciar a su identidad como tales grupos y asimilarse a la identidad cultural mayoritaria o dominante. La república no distingue entre culturas ni debe hacerlo. La resultante es, pues, una ciudadanía monocultural, en la que unos ven reflejada su cultura y otros, en cambio, ven ignorada la suya, debiendo identificarse con la de aquéllos. Esa "aculturación" se contradice también con los principales valores democráticos.

b) Desde la perspectiva "multiculturalista" se adoptan otros dos modos básicos de entender el valor y el alcance de la ciudadanía. Uno, en la línea del liberalismo individualista, sigue la variante "diferencialista" del multiculturalismo y propone, ante la diversidad cultural, un tipo de política consistente en la *agregación* de los grupos, lo cual desemboca en la ciudadanía multicultural. Los grupos no son excluídos, ni se funden en uno: se yuxtaponen, sin solaparse. Todos los grupos pertenecen a la misma comunidad política, pero tienen una escasa relación entre sí y cada uno trata de mantenerse dentro de sus propios límites. Lo hacen, sin embargo, con el respaldo del Estado, que además se interesa porque los signos y las pretensiones de identidad de las minorías puedan reflejarse sin cortapisas en la esfera pública. Respecto de los cultos religiosos, por ejemplo, sigue el principio de distinguir entre lo público y las creencias particulares; pero no hasta el extremo del laicismo, que excluye la expresión de aquéllas en la esfera pública, sino reconociendo en ésta la libertad religiosa, hasta llegar a autorizar escuelas confesionales a cargo del estado.[29]

Dentro del multiculturalismo, también, el otro tipo de política en favor del pluralismo cultural es aquella que propugna la *integración* de las minorías en el conjunto de la comunidad política. Se situa lejos del "asimilacionismo", puesto que respalda la diversidad cultural y religiosa. Pero toma distancias respecto del modelo multiculturalista de la "agregación", ya que promueve la existencia de los ele-

28. A. Appadurai, *El rechazo de las minorías,* 51 ss.
29. B. Parekh, *Rethinking Multiculturalism,* 321 ss.

mentos comunes y del intercambio entre las culturas. Lo que todas éstas deben respetar no es la cultura dominante o mayoritaria, sino el marco legal y los acuerdos o elementos *compartidos entre todos los grupos*. Por eso hay que insistir, para no convertir este modelo en una forma más de asimilación cultural, en la exigencia democrática de que la integración se haga siempre con carácter pluralista.

La integración no debe ser confundida con ningún género de "adaptación" de la cultura de unos a la de otros, como, sin embargo, se hace muchas veces, pensando en que integrar es formar un todo igual y compacto. Por ejemplo, cuando se identifica la identidad nacional con una identidad cultural determinada (lo "americano", "inglés", "galo", "hispánico", "germánico", "magiar", etc.). Vencido este desafío, la integración democrática y plural de las minorías culturales y de inmigrantes, con su modo de ciudadanía correspondiente, la *ciudadanía intercultural,* es posiblemente el modelo de inclusión social más respetuoso con los principios democráticos de libertad e igualdad.[30]

30. N. Bilbeny, *Por una causa común,* 72 ss.

Capítulo X

El problema de la obligación política

1. El concepto de obligación política

Uno de los tradicionales motivos de preocupación de los gobernantes y de los teóricos del gobierno ha sido la posibilidad de sublevación de los gobernados. Las más largas secciones de *El príncipe* de Maquiavelo y del *Leviatán* de Hobbes, dos obras clave para la recuperación moderna de la teoría política, están dedicadas a este problema.[1] En la práctica, César Borgia, el modelo de "príncipe nuevo" para Maquiavelo, es uno de los primeros gobernantes decididos a reclutar un ejército de voluntarios, no sólo de mercenarios, como prueba de que puede gozar de la adhesión de sus súbditos. No era un hecho habitual, pues nadie estaba tranquilo teniendo armado a su pueblo. El propio Maquiavelo aconseja al destinatario de su libro: "Estas tropas pueden ser útiles y buenas por sí mismas, pero para quien las solicita son casi siempre peligrosas: porque si pierden, estás acabado, y si ganan permaneces prisionero de ellas".[2]

La raíz del problema de la obediencia al poder político está en que éste no es suficiente por sí mismo para poseer autoridad (Cap. III,5). Un ordenamiento político con poder, pero con nula o escasa autoridad, puede, como máximo, esperar en su interés propio a que se le obedezca sólo en razón del mismo interés propio de quienes le obedecen. Pero aun así, éstos no le han conferido autoridad, porque no se han comprometido, tácita o expresamente, a guardarle más obediencia que la del momento presente. Y ante un poder sin autoridad no hay de hecho soberano ni súbditos, sino señores y vasallos o empresarios y clientes. Al no exis-

1. N. Maquiavelo, *El príncipe*, III; Th. Hobbes, *Leviatán*, XLII.
2. N. Maquiavelo, *ibid.*, XIII.

tir propiamente un vínculo de obligación, desaparecen los papeles característicos del poder político. En contraste, un gobierno que reúne poder y autoridad puede, por ambas cosas, esperar a ser obedecido en el sentido genuino del término. Hay que decir mejor, pues, que toda la obediencia de que pueda disponer un gobierno sin esta dominación –poder más autoridad–, es en realidad, por complicidad o servidumbre, un mero acatamiento.

El problema de la obediencia a un gobierno político es equivalente al de la *obligación* política. Debe haber obediencia sólo allí donde se ha establecido una obligación. En otros órdenes de la vida social no es problema la obediencia porque no procede hablar de obligación. Sí es problema en la política, aunque también en la ética y el derecho, donde es común el hecho de una conducta ordenada por la obligación. La obligación no es una necesidad, sino el estar voluntariamente ligado o atado *(ob-ligatio)* a alguien o algo. Pero este vínculo es distinto en cada orden citado.[3] En la ética se exige que la voluntad, más que la acción, coincida con una ley que no depende del poder público. En el derecho se requiere que la acción, más que la voluntad, se conforme a una ley que depende del poder público. En la política se exige también que la acción se conforme a esta ley, pero además se espera que la voluntad dé su conformidad al poder público de donde ha surgido la ley. Cumplida esta última exigencia puede hablarse del hecho de una obediencia política. Esta obediencia ha venido a reconocer al mismo tiempo la autoridad del poder de la mayoría, porque además de mandar, éste es obedecido: es un poder efectivo.

En su esquema tripartito de las formas de gobierno, Montesquieu argumenta que la fuente de la obligación hacia el poder de la mayoría consiste en la virtud, pero que en la monarquía el origen de la obligación reside en el honor, mientras que en el despotismo se obedece tan sólo por temor.[4] Pero estos diferentes "resortes", como llama el autor a los móviles de la obligación, no parecen ser, pese a su verosimilitud, totalmente exclusivos de cada forma de gobierno. Ya antes, la virtud era para Maquiavelo el resorte de la nueva monarquía. Y después, para Rousseau, el temor no habrá de ser descartado para gobernar en la nueva república, ni el honor, para Weber, a fin de conseguir un régimen parlamentario que no sea burocrático.[5] Este desacuerdo sobre el origen de la obligación política no

3. I. Kant, *La metafísica de las costumbres*, "Introducción a la doctrina de la virtud", XVIII.
4. Ch. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, III, 3-9.
5. *Vid.*, respectivamente, N. Maquiavelo, *El príncipe*, VI; J.-J. Rousseau, *El contrato social*, II, 5; M. Weber, *Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada*, II, en *Escritos políticos*.

ha dejado de existir ni en la teoría ni en la práctica, del mismo modo que ocurre con el problema de la legitimidad, ligado estrechamente al de la obtención de la obediencia (Cap. VI,3). Ante ello puede empezar a resolverse la cuestión desde dos perspectivas de estudio casi opuestas o difícilmente complementarias entre sí. Una opción es el análisis de los motivos por los cuales un gobierno es, de hecho, obedecido. La otra es la determinación de los casos en que un gobierno *debe* ser obedecido, al margen de que lo sea o no.

En la primera perspectiva se trata de ofrecer una explicación descriptiva de la obligación política. Así, por ejemplo, Platón observa que muchos deciden obedecer para evitar los perjuicios de la desobediencia, o simplemente por incapacidad para desobedecer.[6] Aunque unos y otros pueden ponerse de acuerdo, según Hume, para obedecer por respeto real o aparente a las costumbres que fijan obligaciones.[7] En la otra perspectiva se intenta, en cambio, una explicación normativa de la obligación política, para que ésta se asocie a la validez de un principio común y no al vaivén de los hechos. Se trata, así, de dar respuesta a la pregunta de por qué un ordenamiento político ha de ser obedecido, o dicho de otro modo, por qué un ciudadano está obligado ante su gobierno y le confiere autoridad.

2. Teorías de la obligación política

A la hora de ofrecer una explicación normativa de la obligación política pueden aducirse algunos principios como los que siguen. El fundamento de la obligación es un "deber moral"; pero entonces, ¿dónde queda lo político de la obligación? El fundamento es un "deber legal"; pero muchas veces el incumplimiento de la ley no es una desobediencia política y otras más su cumplimiento no presupone una obediencia de este tipo (los casos opuestos del objetor y del apolítico, respectivamente). El fundamento es el "interés propio"; pero aquí desaparece de un plumazo el concepto mismo de obligación.[8]

6. Platón, *La república*, 359 a-c.
7. D. Hume, Investigación sobre los principios de la moral, III, 2 (162).
8. J. Plamenatz, *Consent, freedom and political obligation*, cap. 7; A. Quinton, *Filosofía política*, introducción (3); D. D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, cap. 4.

Parece que los tres intentos de explicación se reduzcan de modo irracional a la invocación de un principio evidente por sí mismo. Pero lo que es más claro es que cada intento tiene que buscar este principio fuera de su propia especie de explicación, y que los tres sugieren que tal petición de principio reclama una explicación, en último término, política. Las principales teorías de la obligación de los gobernados frente a los gobernantes justifican esta obligación, en efecto, sobre razones básicamente políticas. Aunque una diversidad de concepciones, como veremos, caracteriza también a esta importante cuestión del pensamiento político hasta nuestros días.

El grupo más antiguo de estas teorías justifica la obligación política por el carácter mismo del ordenamiento político. Éste debe ser obedecido porque representa la voluntad de Dios, o bien de una élite o un individuo, o bien encarna la fuerza de la tradición, con eventuales mezclas de tales principios. Huelga decir que son las teorías arquetípicas de la autocracia, según las cuales debe obedecerse siempre a un gobierno de los hombres por encima de un gobierno de las leyes. El gobierno sólo tiene bajo sí un pueblo de súbditos, al que se le recuerda: *suprema lex*, *regis voluntas*. El resto de teorías, perfiladas desde la Grecia clásica hasta hoy, sostiene, en contraste, que la obligación política tiene que ver con los fines atribuidos al ordenamiento político o con la voluntad de quienes están sujetos a él, o con ambas cosas juntas. Veamos a continuación, en breves trazos, las principales teorías que proponen como base esencial de la obligación la aceptación voluntaria del ordenamiento político por parte de sus integrantes.

1) La *teoría del contrato social* justifica la obligación política en el acto voluntario de prometer obediencia que conlleva el hecho de un pacto o contrato social para la formación del ordenamiento político. A diferencia del *pactum* medieval o del contrato de ciudadanía entre un sujeto y su gobierno a título particular (Platón, *Critón*, 48 y ss.), en que hay una mera relación de reciprocidad entre las partes del ordenamiento político, la fuente principal de éste, según el contrato social, no es el hecho mismo del acuerdo, sino el ordenamiento jurídico y coactivo derivado del mutuo entendimiento. El gobierno de los hombres ha sido desplazado por el gobierno de las leyes y la autoridad natural del gobierno por el reconocimiento de su valor convencional. Casi todas las teorías del contrato contemplan la razón y utilidad del mutuo entendimiento por el hecho precisamente de librar a las partes de un supuesto desorden y desventajas del "estado de natura" ("El estado natural

de los hombres es la guerra de todos contra todos", *bellum omnium contra omnes*, dice Hobbes), que el nuevo "estado civil" o sociedad política viene a corregir y superar.[9] Ahora bien, este acuerdo o mutuo entendimiento engloba dos momentos bien distintos. Una cosa es el contrato plurilateral por el que los individuos de una multitud buscan ser miembros de una sociedad *(pactum societatis)* y otra el contrato bilateral por el que dichos sujetos acuerdan supeditarse a un ordenamiento político (*pactum subiectionis* o de gobierno).[10] Autores como Pufendorf y Locke, en el despertar de la moderna filosofía política, afirman que un estado exige que el primer tiempo del pacto sea seguido por el segundo.[11] Hobbes y Rousseau sostienen, en cambio, que basta el contrato de sociedad para el caso de un gobierno democrático, pues resultaría absurdo proponer que el pueblo se sujetara al gobierno del pueblo ("No hay más que un contrato en el estado: el de la asociación", escribe Rousseau).[12] Pero el mismo Hobbes cree que para los casos del gobierno monárquico y aristocrático deben darse las dos formas de contrato a la vez. Esta suma es el *pactum unionis*, por el que la transacción de derechos para el gobierno político se daría, en principio, entre el pueblo, que exige por su lado el contrato de sociedad, y una parte, que requiere el contrato de gobierno con el todo. Este tipo de pacto es admitido por Spinoza para cualquier forma de gobierno, de modo que al ciudadano "cuanto se le ordena por unánime acuerdo (*communi consensu*), tiene que cumplirlo o puede ser forzado a ello".[13] Por otra parte, según Hobbes, este pacto de unión puede y debe ser configurado como un contrato, por transferencia de derechos, a favor de un tercero ("un hombre o asamblea de hombres"), él mismo libre de contrato alguno, para que gobierne con la firmeza exigida por la débil naturaleza humana.[14] Ahora bien, según Spinoza, más confiado en el autodomi-

9. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, I, 12; *Leviatán*, XIII; S. Pufendorf, *De iure naturae et gentium*, II, 3, § 13; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil,* IX, 123-127; B. Spinoza, *Tratado político*, II, 23; J.-J. Rousseau, *El contrato social*, I, 6-8; *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, introducción; I. Kant, *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina del derecho", 2.ª parte, §§ 43-44.
10. *Vid.*, respectivamente, entre los autores antiguos: Epicuro, *Máximas capitales*, XXXIII; Platón, *Las leyes*, 684 c.
11. S. Pufendorf, *De iure naturae et gentium*, VII, 2, §§ 7-8; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, VIII, 106.
12. Th. Hobbes, *Leviatán*, XVIII; J.-J. Rousseau, *El contrato social,* III, 16.
13. Th. Hobbes, *Leviatán*, XIX; B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI; *Tratado político*, II, 13, 16-17, 21; III, 1-2; XI, 3.
14. Th. Hobbes, *Leviatán*, XVII; N. Bobbio, *Thomas Hobbes*, 54 y ss.

nio de la persona y partidario, pues, de concebir el pacto como suma, y no como transferencia de derechos, esta concesión del poder político a un tercero no resulta procedente. El pacto es una cesión del poder de cada uno a la colectividad de la que forma parte, por lo que no cabe un nuevo árbitro sin división del poder resultante y contradicción de la misma idea de pacto.[15]

Es imposible resumir las críticas que han sobrevivido al mismo tiempo que esta teoría de la obligación política. A las primeras, conforme a que el contrato no había existido nunca ni podría existir, porque siempre hay uno u otro orden político que impide partir de cero, ya ha dado respuesta el propio contractualismo.[16] Kant tiene que admitir que más que un hecho histórico o una hipótesis de gobierno el contrato social existe "sólo como principio racional para juzgar toda constitución jurídica pública en general". Según esta idea de la razón pura, pero de indudable realidad práctica, cada gobernante queda obligado a adoptar sus decisiones "como si éstas pudieran haber emanado de la voluntad unida de todo un pueblo, y a que considere a cada súbdito, en la medida en que éste quiera ser ciudadano, como si hubiera expresado su acuerdo con una voluntad tal".[17] Pero una de las principales críticas es la dirigida a la idea de promesa como distintivo del pacto y presunta garantía de la obligación. ¿Por qué la promesa de una generación tiene que obligar a la generación siguiente? ¿Por qué hay que identificar la acción con una promesa de obediencia y la omisión con lo contrario? No votar, por ejemplo, cuando se puede o se debe votar, no significa necesariamente una desobediencia política al gobierno que lo dispone. Asimismo, si la promesa se hace o mantiene en aras de un fin bueno de gobierno, ¿no es esto último suficiente, como advierte Hume, para justificar la obediencia al gobierno?[18]

2) Los partidarios de la promesa como fundamento de la obligación política se entretienen en recordar sus condiciones: debe ser ante todo libre y en paridad de condiciones, y ha de ser mantenida no sólo por el fin bueno, sino

15. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI; *Tratado político*, II, 13; III, 3.
16. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, VIII, 100-105, en réplica a las observaciones de Robert Filmer en el *Patriarca*.
17. I. Kant, *En torno al tópico: "Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica"* (II, conclusión), en *Teoría y práctica*, 36 y ss.
18. D. Hume, *Investigación sobre los principios de la moral*, IV, 32. *Vid*. C. B. Macpherson, *La teoría política del individualismo posesivo*, 82 y ss.; N. Bobbio y M. Bovero, *Società e stato nella filosofia politica moderna*, 73 y ss.

por el hecho de ser una promesa. Pero sus adversarios son más breves y expeditivos: en política las promesas sólo comprometen a quienes se las creen. Por eso el propio contractualismo deja el portillo abierto para una garantía voluntaria de la obligación algo más creíble que el hecho tácito o expreso de una promesa de obediencia. Al tratar de la relación entre conquistador y conquistado, Hobbes escribe: "Un hombre se hace súbdito de un conquistador cuando, teniendo libertad para someterse a él, consiente (consent) mediante palabras expresas o mediante otro signo suficiente en ser su súbdito".[19] Consentir es permitir, dando muestras de ello, que una cosa se haga, y éste parece ser un hecho más claro e incontestable que el de prometer que una cosa se hará o dejará de hacer. En esta nueva especie de acto personal y voluntario fija Locke el fundamento de la obligación del ciudadano frente al gobierno político. El "mutuo y común consentimiento" es el inicio tanto del pacto de sociedad como de gobierno, y por consiguiente es la justificación de la obediencia al poder político.[20] Si este poder fuera admitido por un anarquista, casi ineludiblemente tendría que hacer suya esta teoría del consentimiento como la mínima justificación posible de la obligación política. No hay forma más singular y desdeñosa de autorizar una acción que consentirla, algo que pese a todo une a un libertario como Thoreau con un liberal y burgués defensor de la propiedad privada como Locke. "Todos los hombres son –escribe éste– libres, iguales e independientes por naturaleza, y nadie puede, pues, ser privado de esta condición ni ser sometido al poder político de nadie sin su propio consentimiento".[21]

Obedecer las leyes, pagar impuestos o votar, por ejemplo, son formas de mostrar el consentimiento hacia un gobierno. Pero también lo son, entre otros gestos, la decisión de no protestar activamente y hasta de no abandonar el país del que uno es súbdito, por más que subjetivamente se pueda estar en desacuerdo con su forma de gobierno. No es extraño, así, que los críticos de esta teoría equiparen el consentimiento con una tácita promesa de obediencia, lo que devolvería aquélla a sus orígenes contractualistas.[22] Pero en el supuesto de que no implicara tal promesa: ¿quién puede

19. Th. Hobbes, *Leviatán*, conclusión.
20. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, II, 14-15; VIII, 106.
21. *Ibid*., VIII, 95; H. D. Thoreau, *Desobediencia civil y otros escritos*, II, y en general su *Walden*. *La desobediencia civil*.
22. D. D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 105 y ss.

asegurar que consentir no sea a veces la expresión del miedo o de la apatía? Y sobre todo, como ha notado también Hume: ¿qué clase de obligación impone el consentimiento si no está clara ni aquella voluntad que había en la promesa?[23] Por eso, y contra cualquier forma posible de contractualismo, escribe el mismo autor: "Si preguntarais a la inmensa mayoría de la nación si ellos dieron alguna vez su consentimiento para que se ejerciera la voluntad de sus gobernantes sobre ellos, o si prometieron obedecerles, seguramente se inclinarían a pensar cosas muy raras de vosotros."[24]

3) La *teoría de la voluntad general*, defendida por Rousseau, aboga igualmente por el contrato y el consentimiento. Pero el primero debe ser social y el segundo unánime. Más aún: sólo el pacto social requiere un consentimiento unánime como fundamento de la obligación política.[25] Un pacto de este tipo, por el que una multitud de individuos juntos pasa a ser una sociedad de ciudadanos unidos, es de hecho una asociación totalmente voluntaria, no una mera agregación de particulares ni una velada imposición de una parte sobre el resto.[26] Por ser realmente voluntario, el pacto social, y sólo él, exige un consentimiento unánime de todos sus miembros. Si alguno de éstos no da su consentimiento, no invalida el pacto: se invalida él mismo. La mayoría, cuando es de ciudadanos libres, y por tanto que sólo pueden querer lo que es del interés común, obliga siempre a la minoría que disiente, a la que el interés particular ha acabado apartando incluso de lo que ella misma quiere –el interés común, del que es parte–, y la hace, en definitiva, menos libre. La mayoría puede y debe entonces obligar a la minoría a ser libre y ésta obedecer a aquélla, porque es, en realidad, obedecerse a sí misma: hacer lo que de verdad quiere. Lo que obliga a la obediencia política es la voluntad general, que es la de cada uno como ciudadano libre.[27] La voluntad general no es, sin embargo, la voluntad de todos: aparte de que difícilmente puede darse esta circunstancia, si se diera sería ocioso plantearse la cuestión de la obediencia. Ni tampoco viene a traducir la voluntad de la mayoría, aunque cuando la voluntad general no es unánime tiene que regirse por la regla

23. D. Hume, *Tratado de la naturaleza humana*, III, II, 5.
24. *Ibid.*, III, II, 8.
25. J.-J. Rousseau, *El contrato social*, IV, 2.
26. *Ibid.*, I, 5-6.
27. *Ibid.*, IV, 2.

de la mayoría. La voluntad general no expresa la suma ni dominante ni hipotéticamente unánime del interés particular de cada uno como individuo. Más que una suma es la expresión del interés común de cada uno como ciudadano o integrante ya del pacto, que se hace precisamente para satisfacer estos intereses comunes mediante un bien común.[28] Sólo la voluntad general no se equivoca nunca, porque lo que quiere no es lo que quiere nadie como particular, sino todos y cada uno como ciudadanos.[29]

Hay en esta argumentación por lo menos tres puntos oscuros. ¿Por qué los ciudadanos, aun como ciudadanos, coinciden en querer el mismo bien común? ¿Cómo se sabe, además, que esto es lo que realmente quieren? ¿Por qué, aunque se diga que es "una consecuencia del contrato mismo", el criterio de la mayoría es el único válido para salir de dudas sobre la adecuación a una voluntad general que se ha puesto por encima de toda suma?[30] O quizás todo es mucho más simple y claro si no perdemos de vista lo que sin duda pretende Rousseau al introducir la idea de una voluntad general en la política: impedir que la voluntad del autócrata, o simplemente del que piensa sólo en él, se imponga a la voluntad del demócrata, que ha de saber igualarse a la de los demás.

Ésta es también la pretensión de Kant al distinguir entre una voluntad de hecho de la mayoría y lo que ésta podría querer conforme a una idea racional de voluntad común; en cuyo caso el que se obliga permanece igualmente tan libre como antes.[31] Sin embargo ha sido Hegel, fuera ya del marco del contractualismo, quien con su concepción totalizadora de un estado finalmente ético y racional[32] ha compartido casi siempre con Rousseau el blanco de la crítica más sustancial que pueda hacerse a la obligación política concebida como vínculo orgánico entre las partes y el todo. Esto es: no se puede pensar que todo cuanto tiene un individuo de bueno y sensato lo debe por ser miembro activo del estado y al mismo tiempo pensar que ésta es, categóricamente, la condición óptima del ciudadano.[33]

28. *Ibid*., II, 1,3; IV, 1.
29. *Ibid*., II, 3.
30. *Ibid*., IV, 2; J. Moreau, *Jean-Jacques Rousseau*, caps. XI-XIII; J. Montoya, "Rousseau", *Historia de la ética*, II, 248 y ss.
31. I. Kant, *En torno al tópico..., op. cit.*, II, conclusión; *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina del derecho", 2.ª parte, § 47.
32. G. W. Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, introducción, II, 3; *Fundamentos de la filosofía del derecho*, III, 3, §§ 257-259.
33. H. Kelsen, *Vom Wessen..., op. cit.*, 11-13; N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 17 y ss.

Spinoza, un filósofo de la política, escribe contra la omnipresencia de la política: "Dejo, pues, que cada uno viva a su talante, y a quien quiera morir, que muera en santa paz, con tal de que a mí me sea dado vivir para la verdad".[34] El hecho es que no todas ni quizás las mejores manifestaciones del individuo están afectadas por la política. Pero cuando se cree lo contrario y no se deja un respiro para la vida privada, la política acaba siendo la primera perjudicada: el ciudadano se convierte en un fanático o en un apolítico.

4) La *teoría del consenso racional*, suscrita por Habermas, fundamenta la obligación política igualmente en el consenso de voluntades, pero siempre que éste se obtenga por medio de un uso libre, igual y competente del discurso entre todos aquellos a quienes concierne una norma democrática de gobierno. El principio, pues, del discurso, subyace al de la democracia. El primero sostiene que son válidas sólo aquellas normas de acción con las que podrían estar de acuerdo todos los posibles afectados como participantes en un discurso racional. El segundo principio vincula con éste el derecho y las instituciones políticas, y dispone el "sentido realizativo de la praxis de autodeterminación de aquellos que forman parte de un colectivo de derecho y se reconocen mutuamente como miembros libres e iguales de una asociación voluntariamente aceptada".[35] La obediencia política presupone el hecho de una acción comunicativa, pero no cualquier acuerdo de hecho, sino solamente el que es a la vez racional, es decir, el conseguido con el respeto al principio del discurso que guía característicamente a esta acción.

   Esta teoría de la obediencia democrática reconoce, al igual que el tipo singular de contractualismo avalado por Rousseau y Kant, que el sujeto de un colectivo de derecho es autónomo tanto en el sentido privado como público. A fin de cuentas, política y derecho son medios esencialmente contributivos de la autodeterminación *(Selbstbestimmung)* de un sujeto que piensa por sí mismo e intercambia argumentos con otros semejantes a él. Pero a diferencia de aquellos dos pensadores, Habermas sitúa su principio de la política a un nivel distinto del de la moralidad. Ésta, sin embargo, no es excluida de la política, donde los motivos de la moral se hacen acompañar

34. B. Spinoza, *Correspondencia* (ed. C. Gebhardt), ep. XXX; *vid*. también L. A. Séneca, *De la tranquilidad del espíritu*, XV, 2-5, en donde parece haberse inspirado Spinoza.
35. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 138 y 141, respectivamente.

de los del uso pragmático (relativo a medios) y desde luego del uso político (relativo a fines) de la que viene a ser, en los tres casos, una misma razón práctica.[36] Ha sido, no obstante, esta simultaneidad de fuentes para la validez democrática de la política la que ha suscitado las principales críticas a la teoría del consenso racional. Bien es cierto que ésta remite al principio común del discurso, con lo que no se reconoce otra forma de justificación de la democracia que la de atenerse a un procedimiento consentido *(konsentierte Verfahren)*.[37] Pero lo que no logra despejar el principio discursivo aplicado a la formación de la voluntad política es la duda sobre su viabilidad real. Un consenso racional parece imposible en este ámbito de la acción no reductible, pese a todo, al obrar pragmático ni al obrar moral.[38] La política es el ámbito, también, del permanente conflicto de intereses, y por eso es de prever aquí que tarde o temprano la búsqueda racional de la universalidad de los acuerdos tenga que conformarse con la razonable aceptación del principio de la mayoría para un buen número de tomas de decisión. En este caso la teoría consensualista de la obligación política nos devolvería de nuevo a la teoría contractualista.[39]

Veamos finalmente dos teorías de la obligación política que declaran suficiente, para la justificación de la obediencia al ordenamiento político, la invocación de cierto tipo de funciones o fines del propio ordenamiento, sin necesidad de apelar ante todo, como hemos visto hasta ahora, al principio de la aceptación voluntaria por parte de sus miembros.

1) La *teoría de la utilidad* fundamenta la obligación política en las funciones que el poder político tiene asignadas para garantizar al máximo la satisfacción de los intereses generales de la sociedad. Ya Adam Smith, a principios del siglo XVIII, en que el liberalismo europeo empezará a debatirse entre el modelo contractualista y el modelo utilitarista de la política, sostiene que la necesidad de

36. *Ibid*., 139 y ss.; *Erläuterunqen zur Diskursethik*, 100-118; "Cómo es posible la legitimidad a través de la legalidad", en *Escritos sobre moralidad y eticidad*, 164-165.
37. J. Habermas, *Faktizität und Geltung*, 638.
38. A. Wellmer, *Ética y diálogo*, 77 y ss.; J. Muguerza, "Ética y comunicación", en J. M. González y F. Quesada, eds., *Teorías de la democracia,* 109 y ss.; "De la conciencia al discurso: en torno a la teoría de los usos de la razón práctica de Jürgen Habermas", *Doxa*
39. John Rawls defiende, a este respecto, la idea de un consenso por solapamiento *(overlapping consensus),* en que la aceptación de la mayoría es susceptible de acoplar los desacuerdos que no la cuestionan, *Political liberalism*, 133 ss.

que un gobierno exista y sea obedecido depende proporcionalmente de la necesidad de proteger los intereses económicos de los gobernados.[40] Su amigo David Hume traduce esta opinión en términos de utilidad: "Es evidente que si el gobierno fuera totalmente inútil, nunca habría tenido lugar; y que el único fundamento del deber de obediencia a la autoridad pública es la ventaja que procura a la sociedad, manteniendo la paz y el orden entre los hombres".[41] La obligación no depende al final de una promesa, sino de la utilidad que reporta, y hasta la idea de justicia, acorde con la naturaleza humana, no deja de ser la expresión de unas reglas convencionales al servicio del mismo interés básico: "Aunque el objeto de nuestros deberes civiles sea la consolidación de los deberes naturales, el motivo primero de la invención y del cumplimiento de ambos no está sino en el interés por uno mismo".[42]

La teoría de la utilidad deja al margen la del contrato y sus supuestos de tipo naturalista, lo que queda bien patente a partir de la clásica formulación de Jeremy Bentham, a finales del mismo siglo. "Debemos entender –dice– que el contrato originario es algo que jamás existió"; y además es una hipótesis innecesaria para la justificación de la obediencia política.[43] La subsistencia de un gobierno no necesita de tal quimera ni del supuesto de unos derechos naturales igualmente absurdos. El hábito de obediencia que todo ordenamiento exige se crea tan pronto como los fines del gobierno coinciden con los de sus súbditos.[44] Éstos actúan según el interés básico de buscar el placer y evitar el dolor, y es considerado útil todo cuanto sirve a este interés. Un gobierno será obedecido sólo en la medida que contribuya a maximizar la satisfacción de dicho interés y fundamente toda su actuación en el principio de utilidad. Nadie con un mínimo de coherencia desobedecerá a un poder que tenga por finalidad promulgar leyes bajo este dictado, que es, en otros términos, el de buscar "la mayor felicidad para el mayor número".[45] La justicia misma es concebida por esta teoría como un valor –el más alto, para John Stuart Mill– dentro de la propia escala de la utilidad social,

40. A. Smith, *La riqueza de las naciones*, V, I, 2.
41. D. Hume, *Investigación sobre los principios de la moral*, IV, 32.
42. D. Hume, *Tratado de la naturaleza humana*, III, II, 8.
43. J. Bentham, *Fragmento sobre el gobierno*, I, 7, 36-38.
44. *Ibid*., I, 12-14; IV, 36.
45. J. Bentham, *The principles of morals and legislation*, I, 4-9; "Catecismo político general", en J. M. Colomer, ed., *Bentham*, 181. El principio fue formulado antes de Bentham y de Hume por Francis Hutcheson en *An inquiry concerning moral good and evil,* III, 8.

y eso hace que sus reglas y disposiciones, pese a ser convencionales, sean más obligatorias que las de ninguna otra clase: "La justicia –escribe este discípulo de Bentham– sigue siendo el nombre adecuado para determinadas utilidades sociales que son mucho más importantes y, por consiguiente, más absolutas e imperiosas que ningunas otras".[46]

No se trata, con todo, de ninguna defensa en clave prudencial o egoísta de la obligación ante el ordenamiento político. Éste aspira a ser obedecido esencialmente por las funciones que ejerce. Pero la teoría de la utilidad, discutida en primer lugar por no ser suficientes estas funciones para justificar una obediencia al poder político, no consigue eliminar la duda sobre si la obligación no es algo que se da, mejor, entre los propios sujetos que velan por sus intereses, en lugar de hacerlo, como se pretende, entre cada uno de ellos y el poder del que dependen. Con lo cual éste vendría a ser un mecanismo de simple utilidad que no es obedecido ni por sí mismo ni por su finalidad: tan sólo es aceptado como un útil necesario hasta que se demuestra lo contrario.[47]

2) La moderna *teoría de la justicia* de John Rawls se presenta a sí misma como una alternativa a la teoría anterior. A ésta no parece importarle directamente la distribución equilibrada de bienes y derechos entre los miembros de un ordenamiento político. La distribución "utilitarista" es la que produce la máxima satisfacción de unos y otros requerimientos entre el máximo número; pero puede ser que el modo en que ha sido tratado el menor número no permita hablar de una distribución igualmente "justa". Por eso debe ser el balance de la satisfacción lo que en último término importe para la presentación de un orden político verdaderamente obligante para todos. "La idea principal –deja Rawls por sentado– es que cuando las instituciones más importantes de la sociedad están estructuradas de modo que obtienen el mayor balance neto de satisfacción distribuido entre todos los individuos pertenecientes a ella, entonces la sociedad está correctamente ordenada y es, por tanto, justa".[48]

El principio de la obligación política es trasladado por la teoría de la justicia desde la justificación del ordenamiento político (la "soberanía" que preocupa al contractualismo clásico) y de sus fines (el "gobierno" como ins-

46. J. S. Mill, *El utilitarismo*, V; *Bentham* (9); H. Sidgwick, *The principles of political economy*, III.
47. D. D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 121-123; M. Sandel, ed., *Liberalism and its critics*, caps. 8-10.
48. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, § 5.

trumento del bienestar para los utilitaristas) a la justificación de una sociedad bien ordenada y por consiguiente justa. Las leyes de un orden político deben ser obedecidas sólo en la medida en que efectivamente tiendan a garantizar un orden justo de la sociedad bajo tal orden político. La obligación política depende, así, de la obligación moral de buscar la justicia, y el orden político es igualmente el medio necesario, hoy por hoy, para ejecutar esta obligación moral. Los términos de la obediencia discurren casi en paralelo a los de la teoría anterior, con la sustitución ahora de la utilidad por la justicia. Ahora bien, si ésta es el reflejo de una sociedad bien ordenada, no puede más que responder al concepto de la justicia como equidad *(fairness)*.[49] Para la definición de ese concepto recurre Rawls a la idea de un contrato social ficticio establecido "*from the original position and under the veil of ignorance*". Esto es: el contrato por un orden justo debería hacerse desde una posición tal de los contratantes, en que cada uno ignorara el papel que todos habrían de jugar en este orden justo. Sólo así puede definirse y empezar a cobrar realidad un orden político en que cada uno de sus miembros puede estar racionalmente de acuerdo con dicho orden, aun cuando todavía no sepa cuál será su papel en él.[50] Es decir, si en esta sociedad resultante, y sea por su personal aptitud y aportación, o sea incluso por su origen social, habrá de ocupar o no un lugar determinado. Sólo así, también, puede un tal orden de cosas ser llamado un orden justo y equitativo, pues el estímulo material para el rendimiento de los socialmente más aventajados se ha supeditado a la plena posibilidad de igualdad y cuidado básico de los socialmente menos aventajados. El principio que expresa este orden justo al que ha de deberse obediencia es el siguiente: "Todos los bienes sociales primarios –libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo–, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados."[51]

Una sociedad configurada según este principio no es ni una comunidad ni una asociación, pues sus miembros no están unidos ni por lazos orgá-

49. J. Rawls, "Justice as fairness", *The philosophical review*, 67: 164-194, 1958 (reproducido en *Justicia como equidad*, 18 y ss.).
50. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, § 24; "Kantian constructivism in moral theory", *The journal of philosophy*, 77: 515-572, 1980 (reproducido en *Justicia como equidad*, 137 y ss.).
51. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, § 46.

nicos ni por fines instrumentales, respectivamente. Se da por supuesto que sus individuos están divididos por una clase y otra de motivos: por sus vínculos originarios y por su orden de pretensiones. Todo lo que un orden justo dispone es una sociedad basada, al margen de estas diferencias, en un sistema de cooperación equitativo y estable entre ciudadanos libres e iguales.[52] Es, en definitiva, la sociedad que resulta a la vez del respeto del pluralismo y de una cultura civil *(background culture of civil society)* que mantiene el interés contrarrestador por la cooperación equitativa. O, lo que es lo mismo, la sociedad determinada por los principios de un liberalismo conscientemente político.[53] Las críticas a esta teoría de la justicia no se han hecho, pues, esperar. Unas, por no tener en cuenta el distintivo económico del liberalismo,[54] ni, en el otro extremo, su característica moral.[55] Otras, en fin, por suministrar, con su liberalismo político de fondo, una teoría parcial de la justicia imparcial.[56]

3. La obligación democrática

Las teorías de la obligación política resumidas hasta ahora son todas compatibles con un ordenamiento político de forma democrática. Pero algunas lo son también con uno de forma autocrática: tanto más cuanto la justificación de la obediencia se apoye en supuestos ideológicos. Así lo ha señalado Hans Kelsen a propósito de la creencia en el derecho natural que subyace en las teorías del contrato, aunque habría que decir lo mismo a raíz del sentido doctrinal que acompaña a las teorías de la utilidad y la justicia.[57] La "paz y seguridad" y el "interés común", en las propuestas de Hobbes y Rousseau, respectivamente, justifican la obedien-

52. J. Rawls, *Political liberalism*, 40-44.
53. *Ibid.*, 60; *Sobre las libertades*, 27 y ss.
54. R. Nozick, *Anarquía, estado y utopía*, VII, 2; J. Buchanan, *The limits of liberty*, 175-177.
55. R. Dworkin, *Los derechos en serio*, VI; *Ética privada e igualitarismo político*, 160-162; R. P. Wolff, *Para comprender a Rawls*, 123 y ss.
56. J. Habermas, "Ética del discurso" (II, 4), en *Conciencia moral y acción comunicativa*, 86 y ss.; *Faktizität und Geltung*, 78 y ss.; E. Gellner, *El arado, la espada y el libro*, 24-25; *Reason and culture*, 158-160.
57. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 46 y ss.

cia a un orden político pactado pero a la vez casi autocrático.[58] Del mismo modo, la obediencia a un orden político por sus fines justos o útiles podría estar prestándose a la vez a un orden autocrático.

La obligación política ante un ordenamiento político democrático ha de ser exclusiva de esta forma de ordenamiento, pues no en vano de lo que se trata es de una relación política fundamental. Y para que así sea no parece haber nada más indicado que extraer del fundamento mismo de la democracia la justificación por entero de la obediencia a la democracia. Los dos principales motivos para obligarse a un orden político democrático tienen que ver sustancialmente con la forma del ordenamiento político (Cap. II,2) y con la forma de gobierno de este ordenamiento (Cap. VII,2). En un orden democrático la clave del primero consiste en la acción según la autonomía del juicio y la del segundo en la acción según la regla de la mayoría. El secreto de la obediencia a un orden autocrático está en la identificación heterónoma con el gobernante y en la aceptación de su modo de gobernar a espaldas de la mayoría. Las razones de la obediencia a un orden democrático radican, por lo contrario, en el reconocimiento, mantenido desde un origen, de la capacidad de cada gobernado para juzgar tanto con imparcialidad como con sentido crítico a cada gobernante, y asimismo en el reconocimiento sostenido de que el modo de gobernar de éste ha de estar sujeto sólo a la regla de la mayoría, aunque la decisión de la mayoría pueda resultarnos adversa.

Sea cual sea el hecho o el procedimiento por el cual se ha constituido un ordenamiento político democrático, y sea cual sea también el tipo de gobierno finalmente instituido –democracia directa o representativa–, lo fundamental en esta forma de ordenamiento es que cada uno conserva y puede ejercer su capacidad para pensar por sí mismo y expresar en público lo que piensa (Cap. I,2.1). No es concebible abdicar del juicio autónomo o prohibir su libre expresión sin que a la vez se conmueva todo el edificio fundado en aquel discernimiento. Desde su opinión favorable al contrato y al derecho natural, Spinoza sostiene que aun en un pacto en que haya habido transferencia o cesión –más que simple suma– de derechos del individuo, éste ha de conservar por lo menos su derecho a juzgar, tanto en bien de sí mismo como de las instituciones del pacto, que perderían nada menos que su sentido: "Repito que no es el fin del estado convertir a los hombres de seres racionales en bestias o autómatas, sino, por lo contrario, que su

58. *Ibid.*, 327 y ss.

espíritu y su cuerpo se desenvuelvan en todas sus funciones y hagan libre uso de la razón sin rivalizar por el odio, la cólera o el engaño, ni se hagan la guerra con ánimo injusto. El fin del estado es pues verdaderamente la libertad".[59] Con razón de más este fin es el perseguido por un pacto que resulte de la sola suma de poderes de cada uno: "No se puede conseguir que la multitud se rija como por una sola mente, cual debe suceder en el estado, a menos que goce de derechos establecidos por el dictamen de la razón".[60] Si el uso de la razón o juicio autónomo es inherente, en cualquier opción del pacto, a la constitución del orden político, éste no puede ser desobedecido, concluye Spinoza, sin que la deslealtad se haga contra uno mismo como sujeto del orden político.[61] Y cuanto más democrática sea la política, menos probabilidad tendrá de ser desobedecida, "…porque es casi imposible que la mayor parte de una asamblea, especialmente si es numerosa, convenga en un absurdo".[62] Sin embargo, no es necesario pensar con los supuestos de Spinoza para concluir que si la democracia depende efectivamente de la autonomía del juicio de cada uno, nadie puede desobedecerla sin por lo menos contradecirse a sí mismo. En la Antigüedad ya se decía que hay que soportar la ley que uno mismo ha contribuido a crear *(Patere quam ipse fecisti legem)*.

Del mismo modo, sea cual sea la vía por la que se ha constituido un ordenamiento político democrático, y con independencia también del tipo de gobierno adoptado, lo fundamental en la forma democrática de gobierno es la acción según la regla de la mayoría (Cap. V,1.1). Mediante ella cada uno es partícipe de la suerte del orden político, coincida o no con la decisión mayoritaria, pues además de haber contribuido a esta decisión, la misma regla le permite trocar o confirmar aquella suerte en un futuro próximo. Y cuanto más democrático sea un gobierno, más serán los ámbitos y las ocasiones de decisión según dicha regla de la mayoría.

No es fácil, entretanto, olvidar el dicho de Kant: "El hombre quiere concordia, pero la naturaleza sabe mejor lo que le conviene a su especie y quiere discordia".[63] A juzgar por la experiencia, la política parece seguir este camino espontá-

59. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XX.
60. B. Spinoza, *Tratado político*, II, 21.
61. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI; *Tratado político*, IV, 4-5.
62. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XVI; *Tratado político*, VIII, 6; R. Dahl, *La democracia y sus críticos*, 61 y ss., en respuesta a la afirmación de R. P. Wolff, en *In defense of anarchism*, de la imposibilidad de resolver la contradicción entre autonomía individual y obediencia al estado.
63. I. Kant, *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*, IV.

neo que va de la heteronomía a la guerra. La misma supervivencia del estado y de su soberanía depende cada vez más de la posesión de un arsenal nuclear y de la amenaza mundial de guerra. La opción, en la política, por la regla de la mayoría, indica, a la inversa, el camino reflexivo que va de la autonomía a la paz. La autocracia es lo natural y fácil; la democracia lo deliberado y difícil. Hasta el punto que, dada nuestra condición, lo razonable no es pensar que la autocracia sea una excepción de la democracia, sino que la democracia es, y no puede dejar de ser, la rectificación constante de la autocracia.

La regla de la mayoría es un instrumento corrector de la heteronomía, y el gobierno que la adopta es rectificador de la autocracia que conduciría a la imposición de un solo individuo sobre el resto. Como régimen de rectificación constante de la autocracia, la democracia posee reglas para desobedecer sus acuerdos y disposiciones y ella misma es desobediencia. La regla de la mayoría resume ambas cosas. Sería, pues, nuevamente contradictorio que se desobedeciera como un todo al ordenamiento que encarna y brinda por sí mismo la posibilidad de una máxima desobediencia. Y si ninguna democracia se parece hoy a ésta, es porque contiene aún mucha autocracia por rectificar.

Capítulo XI

Los límites de la intervención del gobierno político

1. Los derechos y deberes del gobierno

La obligación ante un ordenamiento político democrático está justificada: debemos obedecerle. Pero inmediatamente surge otro problema: ¿existe un límite legal –además del natural: no podemos obligarnos a lo imposible– que defina esta obediencia? ¿Qué límite, entre los posibles, y por qué debería ser éste? Lo que está en juego es, pues, de modo equivalente, el problema de los límites de la intervención del ordenamiento político en el conjunto de la sociedad.[1] Debemos obediencia a quienes hemos elegido que nos custodien, pero ¿a qué o quién se deben éstos?: Quis custodiet custodes? Cuando sepamos qué o quién, y por qué, se encarga de vigilar al vigilante del ordenamiento político, o cuáles son los límites de la intervención de éste, podremos ya contestar a la cuestión inicial sobre si debe o no haber límites para la obediencia política.

El ordenamiento político interviene generalmente para evitar y reprimir el delito, mediar en los litigios civiles, regular la actividad económica y contribuir al bienestar social. Aunque esta intervención se hace para proteger objetivos que probablemente no serían respetados por todos si el ordenamiento político no existiese, el hecho es que comporta inevitablemente la restricción de la libertad de todos quienes son sus beneficiarios. Y frente a ello no existe un acuerdo sobre el grado y las formas de esta restricción, pese a que haya podido haberlo sobre su necesidad y hasta su modo de justificación. Las dos cuestiones abiertas son ahora: ¿Qué puede permitirse hacer o no hacer el ordenamiento político? ¿Y qué debe

1. D. D. Raphael, *Problemas de filosofía política*, 135 y ss.

él mismo exigirse hacer o no hacer? Son los términos de la permanente cuestión de los llamados derechos y deberes del ordenamiento político y su gobierno.[2]

Según el contractualismo de Hobbes, el pacto social reconoce al soberano unos derechos *(Law)* que están por encima de los derechos *(rights)* de los súbditos, y el principal de todos ellos es el de dictar leyes en bien de la seguridad de estos últimos.[3] Pero pronto el contractualismo de Locke advierte contra la extralimitación de tal potestad y recuerda que ningún sujeto racional se comprometería con un pacto para escapar de las mofetas si éste le sitúa a merced de los leones, por lo que conviene limitar los derechos del poder soberano.[4] A esta limitación se había referido también Hobbes. Si los poderes públicos han sido instituidos para la seguridad de la vida, no puede actuarse en perjuicio de ésta sin poner en peligro la existencia de aquéllos. De modo que: "Todos los deberes de los gobernantes se resumen en esta sola frase: la salud del pueblo es la ley suprema".[5] Alrededor de esta afirmación, anticipada por la política de Aristóteles y retomada por Hegel y la teoría del *Welfare state*,[6] no ha hecho sino aumentar constantemente el debate entre los partidarios de un estado omnicompetente, que puede o debería hacerse cargo de todas las funciones concebibles o gran parte de ellas, y aquellos, en cambio, que ven en ello una seria interferencia en la libertad individual y la autonomía de la sociedad civil, por lo cual prefieren un estado mínimo o no intervencionista sobre lo privado y lo público.[7]

Pero he aquí, al margen de unos y otros, que si el ordenamiento político es concebido ante todo como un orden jurídico (Cap. II,1), lo que es propio de un sistema democrático, hablar de los "derechos y deberes" de este ordenamiento no deja de ser una redundancia. Todo lo que es un ordenamiento político democrático es un orden jurídico, que por este mismo orden es, además, coactivo. Todos los derechos y deberes posibles, incluidos los que tendría hacia él mismo, no son sino derechos y deberes que se dan sólo *dentro* de este ordenamiento y siempre *por* él mismo. Si en rigor tuviera derechos y deberes para él mismo, tendría que negarse esto último y aceptar que hay otro ordenamiento por encima suyo que le recuerda cuáles son sus derechos y sus deberes. Con lo cual ya no reuniría una

2. J. Harding, *Public duties and public law*, 3-4; N. López Calera, *Yo el Estado,* 45 y ss.
3. Th. Hobbes, *Leviatán*, XVIII.
4. J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, VII, 93.
5. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, XIII, 2.
6. G. W. F. Hegel, *Fundamentos de la filosofía del derecho*, § 270.
7. J. S. Mill, *Del gobierno representativo*, V; *Sobre la libertad*, V.

de las características esenciales del ordenamiento político, que es ostentar el orden legal supremo (Cap. III,6). Mientras tanto, el que un ordenamiento pueda tener derechos y deberes como tal sólo es concebible en los ordenamientos con carácter aun regional, es decir, en los estados, donde cada uno tiene frente al resto una serie de servitudes y privilegios regulados por un orden interestatal *(ius gentium)*, y realmente sólo esta clase de derechos y deberes. Admitir, en contraste, que los derechos y deberes de un ordenamiento pertenecen propiamente a su orden interno es algo que puede hacerse si antes, como hiciera Hobbes, se ha separado el orden estatal respecto del orden jurídico: "Hace falta distinguir entre el derecho y el ejercicio del poder soberano".[8] De este modo el estado puede ser concebido como si fuera una persona jurídica más, o, mejor, el hombre mismo que se somete voluntariamente al orden externo de la ley, con sus correspondientes "derechos y deberes". Pero fuera de parecida clase de ordenamiento, el asunto de los derechos y deberes del gobierno deja de ser un problema, como ha concluido Kelsen.[9]

Hay mucha ideología tanto en los que sostienen que el ordenamiento político tiene derechos y deberes como en los que niegan que tenga algo parecido a éstos. Por lo menos no parece muy aceptada ni aceptable la idea de tener que obligarse frente al orden político sin que éste se obligue también ante sus obligados. Kelsen admite, en este sentido, que se pueda hablar de exigencias políticas y morales frente a dicho orden, y con carácter legal, incluso, cuando se trata de reclamaciones contra los órganos concretos que se encargan de las prestaciones públicas. En este último caso, el ordenamiento político contrae deberes con los ciudadanos, aunque la responsabilidad corresponde sólo a alguno de sus órganos, no al poder público por entero.[10]

En general puede llamarse derechos, en sentido figurado, de un ordenamiento político ante sus ciudadanos, a la facultad legal que implica deberes por parte de aquéllos; y deberes, del mismo modo, a la que implica derechos por parte de los mismos. Los derechos de un ordenamiento político democrático son, a la postre, los derechos de todos sus ciudadanos, e incluyen básicamente la potestad de hacer todo lo que le reconoce o autoriza tácitamente el orden jurídico. Esto es: producir leyes, orientarlas en cualquier sentido compatible con este orden, cumplirlas y hacerlas cumplir. Los deberes de esta forma de ordenamiento son tam-

8. Th. Hobbes, *Del ciudadano,* XIII, 1.
9. H. Kelsen, *Teoría general de estado*, 97 y ss.
10. H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, VI, 41, b.

bién, en el fondo, los deberes de todos sus ciudadanos, y consisten esencialmente en la obligación de hacer todo lo que prescribe el orden jurídico y nada que éste desautorice. Esto es: cumplir las leyes y hacerlas cumplir.

En cualquier caso, es difícil después trazar una frontera entre lo que se conviene en llamar derechos y en decir deberes del ordenamiento político. En ningún orden normativo está separado tajantemente lo que puede permitirse de lo que debe hacerse, y viceversa: a veces incluso coinciden. En el ordenamiento político sucede lo mismo, lo que bastaría para declarar figurados sus "derechos y deberes". En muchos casos esto podría ser evitado si se hablara, mejor, de competencias o facultades legales de los poderes públicos.

2. Los derechos y deberes del ciudadano

Frente al ordenamiento político el ciudadano no sólo tiene derechos, sino deberes. Unos y otros son la contrapartida de las facultades legales, los llamados deberes y derechos, que el ordenamiento se toma frente a aquél. De modo que en un sistema democrático los derechos del ciudadano son, en el fondo, el reverso de sus deberes recogidos por el ordenamiento político, y sus deberes como tal la otra cara, también, de sus derechos recogidos por el mismo ordenamiento.[11]

Pero hay que hacer seguidamente dos aclaraciones. En primer lugar, los derechos y los deberes del ciudadano son algo más que la estricta contrapartida de los llamados deberes y derechos del ordenamiento político. Incluso puede o debería tener más derechos y deberes que aquellos que establece este ordenamiento o podrían deducirse de él. En segundo lugar, la división entre lo que son derechos y lo que son deberes es mucho más clara en el ciudadano que en el ordenamiento político. Y ambas aclaraciones se deben a la misma razón: el ordenamiento es la ley y el ciudadano es una persona.[12]

Por eso el primer documento al respecto se titula: *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. Antes que un sujeto de derecho el ciudadano es un suje-

11. *Ni deberes sin derechos, ni derechos sin deberes*, concluye el preámbulo de los Estatutos de la Asociación Internacional de Trabajadores (I Internacional, 1864).
12. H. Kelsen, *Teoría general del estado,* 19-20.

to moral: una persona. Es así, pues, que derechos del ciudadano son, además de los incluidos en su relación actual con la ley, como sujeto de derecho, los que pueden originarse de su relación virtual con ella, como sujeto moral o persona. Se trata, respectivamente, de los derechos fundamentales y de los derechos básicos o humanos. Los primeros están recogidos en la constitución de todo ordenamiento político de derecho. Los otros no necesitan una expresión jurídica ni se agotan con cualquier declaración de principios. Hoy por hoy están en parte recogidos en la *Declaración universal de los derechos humanos de las Naciones Unidas* (1948), donde no son todos los que están ni están todos los que son, pues la declaración es un documento histórico y no exento de signos etnocéntricos en favor de la cultura occidental. Pero, aunque diferentes, no se trata de derechos incompatibles. Todo lo contrario: el sentido de los derechos fundamentales es aproximar al máximo la ley a los derechos básicos, y el de éstos transformarse al máximo en derechos fundamentales protegidos por la ley.

Los derechos fundamentales o constitucionales del ciudadano son aquellos que el propio ordenamiento político reconoce y garantiza como esenciales para sus súbditos. Si un ordenamiento democrático es aquel que además de regirse por la regla de la mayoría lo hace por la norma regulativa de la justicia (Cap. V,2) y las normas de preferencia de la libertad y la igualdad (Cap. VI,1,2), lo más consecuente es que los derechos fundamentales recogidos en su ordenamiento normativo respondan y se adapten a estas normas esenciales, sea cual sea el número y la clase –civiles, políticos, sociales– de estos derechos.[13] Los de carácter político, en particular, presuponen en una democracia los de carácter civil, referidos a la autodeterminación del individuo, y de hecho se impone cada vez más que vayan seguidos de los derechos sociales, centrados en la autorrealización del sujeto y base, a su vez, de los derechos de carácter económico, ecológico y cultural. Esencialmente y por lo común, los sistemas democráticos reconocen como derechos políticos del ciudadano el derecho al sufragio, al acceso a los cargos públicos, a la igualdad ante la ley y a recurrir frente a las decisiones del propio ordenamiento político. Este recurso se efectúa con la intermediación de los poderes legislativo y judicial, que controlan los actos del poder ejecutivo y de los cuerpos administrativos.

Los derechos básicos o humanos, por otra parte, no tienen como distintivo el estar recogidos por la ley; en cuanto lo son, ya pasan a ser aquellos derechos fun-

13. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, 243; N. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 46; L. Prieto Sanchís, *Estudios sobre derechos fundamentales*, cap. IV.

damentales. Son los derechos que corresponden al ciudadano en calidad de sujeto moral o persona, pero esto no quiere decir que sean derechos morales –una expresión sin mucho sentido: la moral no es el derecho– ni que estén pensados sólo para su persona.[14] Consisten, mejor, en la expresión de una *exigencia moral* planteable, sin embargo, en términos *universales*, no particulares. Una y otra cosa sólo son posibles y necesarias si el sujeto moral es al mismo tiempo racional: de lo contrario no hay tal universalidad ni tal exigencia. Y hay interés por una cosa y otra si se quiere, en fin, que los derechos básicos prevalezcan sobre cualquier otra clase de derechos y sean innegociables. Por eso, también, el hecho de que no sean aún legales no les hace perder su validez. Aunque les falte el apoyo institucional, no les falta el apoyo moral si constituyen, en efecto, una exigencia universalizable, es decir, racional. Los derechos básicos son, por lo tanto, aquel tipo de derechos que cuando falta su respeto nos hacen exclamar: "No hay derecho." He aquí por qué se les caracteriza, en fin, como derechos "inalienables", o que nadie en realidad puede otorgar ni suprimir. Pertenecen de tal modo a la persona, antes que a la ley, que su afirmación constituye la persona y su negación la menoscaba.

¿Pero cuántos y cuáles son los derechos básicos o humanos? En términos de forma son tantos como exigencias universalizables se puedan plantear. En términos de sustancia, todos vienen a remitir a uno solo: el derecho a la palabra. Eso debe ser explicado. Cualquiera que luche por cualquier derecho básico recuerda que él es "un ser humano". Lo dice con palabras, y para expresar no sólo una exigencia, sino para presentarse a sí mismo como pleno y único justificante de esta reclamación.[15] Así, lo que nos une a todos es la característica de poder hablar y hacer uso de la razón, para decir quiénes somos y qué es lo que queremos. Por dicha capacidad el individuo adquiere una autonomía y moralmente le es reconocida una dignidad, que es quizás el único valor humano absoluto (Cap. IX,2).[16] Dicho de otro modo: cuando alguien recuerda que es "un ser humano" es ya por ello un ser humano y nadie dispone de ningún pretexto para negárselo. Hay un derecho básico que está por delante de todos los demás, incluso de los de la vida y la libertad, y es este derecho por lo menos a ser portador de derechos.[17] Ahora

14. C. S. Nino, *Ética y derechos humanos*, 6-7.
15. H. Arendt, *La condición humana*, § 24.
16. I. Kant, *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*, II.
17. J. Muguerza, "La alternativa del disenso", *El fundamento de los derechos humanos*, 50 y ss. *Vid*. también N. Bilbeny, *Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea*, IX, 1-2.

bien: no podemos separar esta exigencia del hecho de nuestra facultad de hablar y dar razón de las cosas, por lo que el derecho a ser portador de derechos constituye lo mismo que el derecho a la palabra. Este derecho es la más universalizable de las exigencias, ya que nadie puede contradecirse más que al tratar de negarla: estaría afirmando lo mismo que niega. Y es por descontado la exigencia más propia y característica de un ordenamiento político democrático. Como sistema basado en el compromiso por la palabra, no por la fuerza (Cap. II,2), la democracia no puede limitar este derecho básico de cada uno a la palabra sin que se revuelvan sus cimientos. "En el gobierno democrático –escribe Spinoza– hemos visto que todos se obligan con su pacto a obrar según la voluntad común, pero no a juzgar y a pensar de este modo; es porque los hombres no pueden todos pensar del mismo modo, y pactan que tenga fuerza de ley aquella que reúna más sufragios, conservando, sin embargo, autoridad bastante para derogarla si encontrasen otras disposiciones mejores. Por tanto, cuanto menos se concede a los hombres la libertad de pensar, más se les aparta de su natural estado y, por consecuencia, más violentamente se reina".[18] Sólo por la falta de este derecho básico a la palabra ya se puede decir que se está ante una autocracia y no una democracia.[19]

Frente al ordenamiento político el ciudadano no sólo tiene derechos, sino deberes. Como ciudadano y a la vez como persona, sus deberes son los incluidos en su relación actual con la ley, o deberes fundamentales, y los que pueden originarse de su relación virtual con ella, en tanto que sujeto moral o persona, y éstos pueden ser llamados deberes básicos o humanos. Los deberes fundamentales del ciudadano son los que recoge un ordenamiento político de derecho. Los deberes básicos no requieren una traducción jurídica ni se limitan a los que pueda recoger una u otra declaración al respecto. A diferencia de los derechos básicos, no cuentan con una declaración universal de apoyo, pero en buena medida se desprenden de ella: en la *Declaración* de 1948 todo lo que es derecho humano presupone un deber análogo. Y aunque los deberes de este tipo son diferentes de los llamados fundamentales, no se trata de deberes incompatibles entre sí, sino todo lo contrario. El sentido de los deberes fundamentales que incluye una constitución es acercar lo más posible la ley a los deberes básicos, y el sentido de éstos es transformarse lo más posible en aquellos deberes garantizados por una constitución.

18. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XX; *Tratado político*, III, 8.
19. H. Kelsen, "Los fundamentos de la democracia", *op. cit.,* 243-244.

Los deberes fundamentales o constitucionales del ciudadano son los que el propio ordenamiento político dispone como esenciales para sus súbditos. El *polites* ateniense o el *cives* romano no tenían menos obligaciones que ventajas por el hecho de disponer de este estatus. Sin embargo, los deberes asociados al *statu civitatis* apenas han ocupado a los teóricos de la política. Éstos han fijado tradicionalmente su atención en los derechos del soberano, desde los cuales toda obligación política se convierte más en un asunto de lealtad o compromiso que de libre y consciente deber hacia la cosa pública por sí misma. Esto último es lo que separa, por ejemplo, a un Pufendorf de un Hobbes, en una misma etapa clásica del pensamiento político. El deber del ciudadano, recuerda el primero, vale en la medida que exista en las personas la inclinación a constituirse en sociedad política por razones de interés común. De modo que hasta formula un precepto que determina el límite último de la obligación política: "Un hombre no debe buscar ni aceptar ningún deber ciudadano para el cual reconozca que no está capacitado".[20] ¿De qué capacidad se trata ante un deber de este tipo? Las constituciones modernas asignan como deberes fundamentales del ciudadano unas prestaciones de orden moral y otras de orden material. Entre estas últimas destacan el pago de impuestos, tener una ocupación laboral y contribuir a la defensa militar. Entre las primeras, respetar las leyes, conocer la lengua del país y poseer una educación básica. En cualquier caso, lo característico de una constitución democrática a la hora de fijar unos u otros deberes fundamentales del ciudadano es que tales deberes respondan y se adapten, cuando menos, lo mismo que los derechos fundamentales, a la justicia, como norma regulativa de un sistema democrático, y a los principios de libertad e igualdad, que son sus principales normas de preferencia.

Por otra parte, los deberes básicos o humanos son los que corresponden al ciudadano en cuanto sujeto moral o persona, antes que como sujeto de derecho. Al igual que los derechos básicos, tampoco tienen como distintivo el estar recogidos por la ley –de otro modo serían ya deberes fundamentales–, y vienen a consistir de hecho en exigencias morales que deben ser razonadas en términos universales. De esta manera, también, los deberes básicos o humanos podrán predominar sobre otra clase de deberes y hasta ser proclamados inalienables: es tal su vínculo con la persona, no con la ley, que resulta absurdo esperar que sean dictados o temer que sean borrados. Nadie tiene autoridad por encima de la per-

20. S. Pufendorf, *De officio hominis et civis juxta legem naturalem*, II, 18.

sona para recordarle cuáles son sus deberes básicos incluso en la política. Esto supondría admitir que la ley ha de primar siempre sobre la conciencia o el juicio autónomo, lo que aparte de constituir un vano deseo ("Que es imposible arrebatar a los hombres la libertad de decir aquello que piensan", escribe Spinoza),[21] es un flaco servicio tanto al principio de la desobediencia (Cap. XI,3) como al de la misma obediencia política (Cap. X,1). Para tener el deber de resistirse a dar la vida por el orden político, aunque éste lo pida, o de donársela, aunque no lo pida, lo que cuenta precisamente es que nadie pueda imponérselo a otro. Y ésta es la característica de un deber básico en contraste con un deber constitucional en la política.

Si el primer derecho básico, según veíamos, es el derecho a la palabra, el primer deber básico, ahora, es el deber de proteger el derecho a la palabra. Pero esto no puede cumplirse sin que signifique al mismo tiempo el deber de la palabra. Pues nadie puede obligarse a defender aquel derecho a hablar sin a la vez tener que hablar. Si la ciudadanía es una condición activa del individuo (Cap. IX,1) tiene su razón de ser en este derecho que es simultáneamente deber de la palabra. Cuando el autócrata, observa La Boétie, gobierna sobre unos cuantos, la obediencia de sus súbditos sólo se explica por su indefensión frente al tirano. Pero cuando éste gobierna sobre miles o millones la obediencia es en realidad una servidumbre voluntaria. Se le sirve, más que se le obedece, para proteger los bienes, "...como si alguien pudiera tener algo propio bajo un tirano".[22] El primer bien que deja de tenerse en una autocracia es el de la palabra, pero quien ha decidido hablar no sólo rompe con la servidumbre voluntaria y paga el precio, probablemente, de su inconformismo, sino que ante todo descubre su condición de persona frente a un resto de seres mudos e inertes.

Contra la mentira, la media verdad o el callar, contra el rumor disparatado y ruidoso, el hombre o la mujer que hablan y se toman en serio la palabra se convierten en personas, aquellos seres sin los cuales no hay propiamente ciudadanos ni derechos y deberes en general. Quienes hablan y dicen la verdad no son siervos, sino ciudadanos, y aunque disientan de un orden político, la política misma no tiene mejores defensores que ellos. Con el resto no se puede verdaderamente contar: sólo se dispone de su complicidad. Así, el político maquiavélico puede esperarlo todo de quienes le rodean, y éstos de aquél, menos mutuamente la amistad. "No puede haber amistad –escribe La Boétie– donde se encuentra la

21. B. Spinoza, *Tratado teológico-político*, XX.
22. E. de la Boétie, *De la servitude volontaire* (ed. N. Gontarbert), fol. 23.

crueldad, la deslealtad, la injusticia, y cuando los malvados se juntan, es un complot, no compañía lo que hay".[23]

3. La desobediencia política

El liberalismo radical defiende la conciencia del ciudadano por encima de la ley del ordenamiento político. "¿Debe el ciudadano –se pregunta Thoreau– someter su conciencia al legislador por un solo instante, aunque sea en la mínima medida? Entonces, ¿para qué tiene cada hombre su conciencia? Yo creo que debiéramos ser hombres primero y ciudadanos después".[24] Uno no puede, por ejemplo, lamentarse de los planes belicistas de su gobierno y a la vez resignarse a cooperar con sus impuestos. Si se da cuenta de la contradicción, tendrá un caso de conciencia, y si es consecuente con ella, tendrá un motivo para pasar a la acción y convertirse en un objetor fiscal. El mismo juicio autónomo que nos lleva a obedecer a un gobierno puede o debe conducirnos también a desobedecerle y ser ello incluso una forma diferente de obedecerle. El propio Thoreau, objetor en la vida real, se justificaba de este modo: "No tengo interés en discutir con ningún hombre o nación. No deseo ser puntilloso y establecer distinciones sutiles; ni tampoco quiero presentarme como el mejor de mis conciudadanos. Lo que yo busco, en cambio, es una excusa para dar conformidad a las leyes de este país. Estoy totalmente dispuesto a someterme a ellas".[25]

Desde un punto de vista democrático no es muy consecuente, sin embargo, anteponer siempre la conciencia a la ley: puede que en realidad ésta sea democrática y aquélla autocrática. Un imperio indiscriminado de la conciencia sobre la ley puede salvarnos de la autocracia e igualmente ser la excusa del ególatra para entrar en ella. Pero desde un mismo punto de vista democrático no se puede negar, sin contradecirse, que a veces la conciencia tiene que anteponerse a la ley, aunque ésta sea la de una democracia. Ésta, a diferencia de una autocracia, no se concibe como el último logro posible en materia de leyes y de gobierno, y sobre

23. *Ibid.*, fol. 24; Platón, *La república*, 575 d-576 b.
24. H. D. Thoreau, *Desobediencia civil y otros escritos*, 31.
25. *Ibid.*, 53

todo no espera ninguna obediencia absoluta de sus súbditos, porque si algo necesita presuponer es la autonomía del juicio de cada cual. Y eso es justamente lo que puede llevar en ocasiones al choque de la conciencia del demócrata con la ley democrática, o que lo pretende. De hecho se trata de un enfrentamiento tan común en una democracia como en una autocracia. En ésta porque lo normal es el abuso del poder y en aquélla porque lo normal es o debiera ser la rectificación de este abuso. En una y otra se habla entonces del problema de la desobediencia política o resistencia al poder estatuido.

La desobediencia política es la interrupción, cuando no la puesta en suspenso, de la obligación política que implica obedecer al ordenamiento político. A la diversidad de teorías sobre la obligación política (Cap. X,2) le corresponde una parecida variedad de teorías sobre su contrario, la desobediencia política.[26] En general, cualquier preferencia por una forma de ordenamiento político es ya una buena razón para obedecer sus leyes; luego la preferencia inexistente es también una buena razón para desobedecerlas.[27] Pero en la forma democrática, en particular, las razones para la obediencia política ya se ha visto que no son tan simples como éstas (Cap. X,3). Hay dos esenciales: es absurdo desobedecer lo que cada uno libremente ha contribuido a decidir y puede ser rectificado, en todo caso, por nosotros mismos sin necesidad de desobedecer. La universalidad de estas razones no permite a ninguna persona razonable hacer caso omiso de ellas en el momento de plantearse la obediencia a las leyes democráticas. Tiene que admitirse razonablemente que se debe obediencia a las leyes democráticas y además sin excepciones de ninguna clase. Tiene que rechazarse razonablemente la posibilidad de desobediencia a la democracia.

Hay que obedecer lo dispuesto por el ordenamiento político democrático salvo cuando el gobierno de este ordenamiento no cumple con sus deberes (Cap. XI,1) o no respeta los derechos de sus súbditos (Cap. XI,2), que viene a ser lo mismo. Entonces, y sólo entonces, está razonablemente justificado el desacato al ordenamiento político democrático, sea a causa de cualquier infracción por su parte o

26. *Vid*. Th. Hobbes, *Del ciudadano*, introducción, XII; *Leviatán*, XVIII, XXIX; J. Locke, *Ensayo sobre el gobierno civil*, XVIII, 199-204; B. Spinoza, *Tratado político*, V, 2-3; VII, 5; VIII, 7; I. Kant, *En torno al tópico..., op. cit.,* II; *La metafísica de las costumbres*, "Doctrina del derecho", 2.ª parte, Observación general (A) y apéndice (conclusión); J. Habermas, *Ensayos políticos*, 51 y ss.; J. Bentham, *Fragmento sobre el gobierno*, I, 26-27; J. S. Mill, *Sobre la libertad*, IV; J. Rawls, *Teoría de la justicia*, §§ 55-59; R. Dworkin, *Los derechos en serio*, cap. 8; H. Arendt, *Crisis de la república*, 57 y ss.

27. P. Singer, *Democracia y desobediencia*, 145 y ss.; Platón, *Político*, 300 b-301 a.

sea por haberse atrevido al crimen de estado. Pues en cualquiera de estos casos se hace imposible cumplir y dejan de tener sentido aquellas dos razones esenciales que justifican la obediencia democrática. El ciudadano se encuentra ante el despuntar o la consumación de una autocracia. Ahora bien, este desacato razonable puede darse de dos maneras distintas entre sí. Si el derecho infringido por el propio ordenamiento político es un derecho fundamental, esto es, recogido en su ordenamiento normativo, el desacato del ciudadano por este motivo se hace por un estricto principio de respeto al derecho y no tiene por qué implicar un motivo de conciencia. La resistencia a la ley no es aquí un hecho de desobediencia, sino de protesta, porque la reclamación, aun expresada de un modo tan negativo, no pone en entredicho la ley. En cambio, si los derechos del ciudadano que han sido violados por el propio ordenamiento político son sus derechos básicos como persona, estén o no recogidos por el ordenamiento normativo, el desacato del ciudadano ya no se produce tanto por un principio de respeto al derecho y su condición de sujeto de derecho, sino por un motivo de conciencia y su básica condición de persona o sujeto moral. La auténtica desobediencia política se apoya siempre en una forma u otra de objeción de conciencia que involucra ante todo al sujeto moral, si bien, por otra parte, no toda objeción de conciencia tiene que materializarse en un desacato de aquella clase.[28] El tipo de desacato o resistencia a la ley es muy diferente entre el que se ciñe a la protesta y el que pasa a la desobediencia, aun siendo ambas cosas resistencia, porque en el primer caso no es puesta en entredicho la ley y en el segundo la ley es objeto de una censura manifiesta. La polémica línea de demarcación entre ambas formas de disidencia no puede venir trazada, pues, por ninguna casuística ni otra clase de principio que el recurso último a la conciencia del disidente. El mismo Sócrates que rehúsa escapar después de ser condenado a muerte por la democracia ateniense (*Critón*, 47 d), decidió un día enfrentarse a ésta por seguir de igual forma el dictado de su conciencia (*Apología de Sócrates*, 32 b).[29]

Pero la conciencia del disidente no puede ser la de un ególatra que se oponga a la democracia con los pretextos de la autocracia. Y sobre todo no puede ser tenida en cuenta hasta tal punto que la democracia se haga sencillamente ingobernable. Por ambos motivos se exigen unas condiciones especiales para dar por

28. J. Rawls, *Teoría de la justicia*, § 56.
29. *Vid.* también: Platón, *Apología de Sócrates*, 31 c-d, 40 a-b; *La república*, 502 a-c, 592 a-b. Sobre el permanente conflicto entre ética y política, *vid.* mi *L'ombra de Maquiavel. Ètica i política*, cap. I.

justificada la desobediencia al ordenamiento político democrático. Sin ellas la democracia corre el riesgo de plegarse a las muy variadas formas de una desobediencia fraudulenta. En primer lugar no hay que poner en tela de juicio todo el ordenamiento político de la democracia, sino sólo aquella parte, organismo o norma, con la que se asocia la violación de un derecho básico; de lo contrario es un rechazo al mismo sistema democrático lo que se expresa. Hay que agotar también todas las vías posibles de reclamación legal y reparación política, entre las que debe estar una rectificación rápida a través del proceso electoral. Si la democracia es un régimen de paz, y de paz lograda siempre mediante la palabra, la desobediencia a cualquiera de sus disposiciones debe hacerse igualmente de modo pacífico y mediante argumentos públicos. En la desobediencia, en comparación con la insurrección armada, las armas de la crítica excluyen la crítica de las armas. Asimismo, los motivos aducidos por el ciudadano que desobedece deben poder constar como exigencias universalizables, y así es, en efecto, cuando lo que se reclama es un derecho básico de la persona. Se trata, desde luego, del punto fuerte de la desobediencia, contra el que una democracia sólo puede oponer, a diferencia de una autocracia, otra exigencia universalizable igual o superior a la del disidente. De modo que éste, en aras de la validez de sus motivos, tiene que hacer suyo el imperativo de "no tolerar nunca –escribe Muguerza– ser tratado, ni tratar consecuentemente a nadie, únicamente como un medio".[30] Por último, cuanto más dispuesto se muestra el disidente a aceptar todas las consecuencias negativas que le acarrea su decisión, más probabilidades hay de que su disidencia no sea oportunista ni fraudulenta. Al contrario, es un toque de alerta para que el siste- ma democrático relea su constitución. Martin Luther King, el líder contra la segregación racial, escribió en 1963 desde la prisión de Birmingham: "Un individuo que infringe una ley que su conciencia le dice que es injusta, y de buena gana acepta la penalidad de quedarse en la cárcel para hacer que la comunidad tome conciencia de su injusticia, está expresando, en realidad, supremo respeto por la ley".

De todo ello no se deduce que el ordenamiento político democrático tenga que contener una norma jurídica que autorice en determinados casos la desobediencia legal. Eso sería tanto como disolver el principio de obligación democrática por la misma democracia. Y además se presentaría la necesidad perentoria de un poder legal superior al del mismo ordenamiento político para que decidiera de

30. J. Muguerza, "La alternativa del disenso", *El fundamento de los derechos humanos*, 48.

qué lado está el derecho, si del ciudadano o del gobierno, lo que resulta contradictorio con el poder atribuido a este ordenamiento.[31] Lo que es posible es la justificación política de la desobediencia a la ley, no su irrazonable justificación legal. La ley democrática debe ser obedecida siempre, salvo cuando ella misma viola algún derecho básico consustancial a la democracia. Entonces la desobediencia está justificada, con las condiciones debidas, en un sentido político, con independencia de lo que se haya dispuesto, antes, mientras o después, en un sentido legal.

Dar en cambio por imposible una desobediencia política a la democracia es poco menos que concebirla como una autocracia, es decir, como un poder político irresistible, justamente lo que no debe proponerse ser. El poder de un ordenamiento político democrático no es el que proviene de la fuerza bruta, sino de un ordenamiento normativo.[32] Y eso mismo que no puede hacer justificable la desobediencia al poder democrático en un sentido legal, porque ante todo es el poder de la legalidad, debe hacer justificable a veces la desobediencia contra él en un sentido político, porque sólo un poder como éste no ha de ser irresistible.

Ya escribía Aristóteles, a propósito de las grandes diferencias entre los sistemas políticos: "La decisión sobre todas estas cuestiones depende de los mismos principios elementales".[33] Entonces y ahora estos principios elementales son la persona y sus exigencias básicas como persona. El sistema democrático demuestra que está mucho más cerca de estas exigencias que el sistema autocrático. La democracia es consenso y obediencia, pero a la vez, como prueba de su proximidad a la persona, es disenso necesario y desobediencia posible. Por eso, su debilidad frente a la autocracia es también su garantía de permanencia.

31. I. Kant, *Sobre el tópico..., op. cit.,* II, conclusión.
32. H. Kelsen, *Teoría general del estado*, 125-126, 130-131.
33. Aristóteles, *Política*, 1295 a 30; D. Lyons, *Ética y derecho*, capítulos 5-6.

Bibliografía

Fuentes

Agustín de Hipona: *La ciudad de Dios* (Madrid: C.S.I.C., 1953-8).

Arendt, H.: *La condición humana* (Barcelona: Paidós, 1993).

—— *Lectures on Kant's political philosophy* (Chicago: The University of Chicago Press, 1982).

—— *Los orígenes del totalitarismo* (Madrid: Alianza, 1982).

—— *Sobre la revolución* (Madrid: Alianza, 1988).

—— *La vida del espíritu* (Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1984).

Aristóteles: *Ética nicomáquea. Ética eudemia* (Madrid: Gredos, 1985).

—— *Política* (Madrid: Gredos, 1988).

—— *Retórica* (Madrid: Gredos, 1990).

Arrow, K.J.: *Elección individual y valores sociales* (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1974).

—— *God and the State* (Toronto: Dover, 1970).

Bakunin, M.: "Programa de la Alianza para la Revolución Internacional", reprod. en I. Horowitz, ed., *Los anarquistas* (Madrid: Alianza, 1982).

Bentham, J.: *A fragment on government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).

—— *The principles of moral and legislation* (Nueva York: Hafner Press, 1948).

—— *Bentham*, ed. J.M. Colomer (Barcelona: Península, 1991).

Berlin, I.: *Cuatro ensayos sobre la libertad* (Madrid: Alianza, 1988).

Bobbio, N.: *Contribución a la teoría del derecho* (Valencia: Fernando Torres, 1980).

—— *Della struttura alla funzione* (Milán: Di comunità, 1984).

—— *Derecha e izquierda* (Madrid: Taurus, 1995).

—— *Estado, gobierno, sociedad* (Barcelona: Plaza y Janés, 1987).

—— *El futuro de la democracia* (Barcelona: Plaza y Janés, 1985).

—— *Igualdad y libertad* (Barcelona: Paidós, 1993).
—— *Il problema della guerra e le vie della pace* (Bolonia: Il mulino, 1984).
—— *Liberalismo y democracia* (México: F.C.E., 1989).
—— *¿Qué socialismo? Discusión de una alternativa* (Barcelona: Plaza y Janés, 1977).
—— *Thomas Hobbes* (México: F.C.E., 1992).
Bodin, J.: *Los seis libros de la República* (Madrid: Tecnos, 1992).
Buchanan, J.: *The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan* (Chicago: The University of Chicago Press, 1975).
Burke, E.: *Reflexiones sobre la Revolución Francesa* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978).
Camus, A.: *El hombre rebelde* (Madrid: Alianza, 1986).
Cicerón, M.T.: *Sobre la república. Sobre las leyes* (Madrid: Tecnos, 1992).
Clausewitz, K. von: *De la guerra* (Barcelona: Labor, 1994).
Constant, B.: Escritos políticos (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989).
Diderot, D., D'Alembert, J.: *L'Encyclopédie*, vol. VIII (Ginebra: Pellet, 1778).
Engels, F.: *Anti-Dühring* (México: Grijalbo, 1968).
—— *El origen de la familia, de la propiedad privada y del estado* (Madrid: Ayuso, 1972).
Ferguson, A.: *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974).
Filmer, R.: *Patriarca o el poder natural de los reyes* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966).
Freud, S.: *Psicología de las masas. El porvenir de una ilusión* (Madrid: Alianza, 1977).
Gobineau, J.A.: *Ensayo sobre la desigualdad de las razas humanas* (Barcelona: Apolo, 1937).
Godwin, W.: *Investigación acreca de la justicia política* (Madrid: Júcar, 1986).
Gramsci, A.: *Quaderni del carcere*, ed. V. Gerratana (Turín: Einaudi, 1975-7).
Hayek, F.A.: *Derecho, legislación y libertad*, 3 vols. (Madrid: Unión editorial, 1976-1988).
—— *Los fundamentos de la libertad* (Madrid: Unión Editorial, 1991).
Hegel, G.W.F.: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, ed. H. Glockner, vol. VII (Stuttgart: Frommann, 1940). Trad. cast.: *Fundamentos de la filosofía del derecho* (Barcelona: Edhasa, 1988).
—— *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal* (Madrid: Alianza, 1986).
Herder, J.G.: *Otra filosofía de la historia*, en *Obra selecta* (Madrid: Alfaguara, 1982).
Herodoto: *Historia*, 5 vols. (Madrid: Gredos, 1989).

Hobbes, Th.: *De Cive*, ed. H. Warrender (Oxford: Clarendon Press, 1983). Trad. cast.: *Antología. Del ciudadano* (Madrid: Tecnos, 1982).

—— *Leviathan*, ed. C.B. Macpherson (Harmondsworth: Penguin, 1968). Trad. cast.: *Leviatán* (Madrid: Editora nacional, 1979).

Horkheimer, M., Adorno, Th.W.: *Dialéctica de la Ilustración* (Madrid: Trotta, 1994).

Hume, D.: *Enquiries concerning human understanding and concerning the principles of morals* (Oxford: Clarendon Press, 1975). Trad. cast.: *Investigación sobre los principios de la moral* (Madrid: Alianza, 1993).

—— *A treatise of human nature* (Oxford: Clarendon Press, 1978). Trad. cast.: *Tratado de la naturaleza humana* (Madrid: Editora nacional, 1981).

Hutcheson, F.: "An enquiry concerning moral good and evil", en *An enquiry concerning beauty and virtue* (La Haya: M. Nijhoff, 1973).

Ibn Kaldûn: *Discours sur l'histoire universelle* (Beirut: Sindbad, 1968).

Juan De Salisbury: *Policraticus* (Madrid: Editora nacional, 1983).

Kant, I.: *Kants Werke. Akademie Textausgabe* (Berlín: De Gruyter, 1968).

—— *Lo bello y lo sublime. La paz perpetua* (Madrid: Espasa-Calpe, 1979).

—— *Crítica de la facultad de juzgar* (Caracas: Monte Avila, 1992).

—— *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita* (Madrid: Tecnos, 1987).

—— *La metafísica de las costumbres* (Madrid: Tecnos, 1989).

—— *Teoría y práctica* (Madrid: Tecnos, 1986).

Kelsen, H.: *Allgemeine Staatslehre* (Berlín: J. Springer, 1925). Trad. cast.: *Teoría general del estado* (Barcelona: Labor, 1934).

—— *General theory of law and state* (Cambridge: Harvard University Press, 1949). Trad. cast.: *Teoría general del derecho y del estado* (México: U.N.A.M., 1979).

—— *La paz por medio del derecho* (Buenos Aires: Losada, 1946).

—— *Reine Rechtslehre* (Viena: Deuticke, 1960). Trad. cast.: *Teoría pura del derecho* (México: U.N.A.M., 1982).

—— *Vom Wesen und Wert der Demokratie* (Tubinga: Scientia, 1963). Trad. cast.: *Esencia y valor de la democracia* (Barcelona: Labor, 1977).

—— *What is justice*? (University of California Press, 1957). Trad. cast.: *¿Qué es justicia*? (Barcelona: Ariel, 1982).

—— "Foundations of democracy", *Ethics*, LXVI (1955). Trad. cast.: "Los fundamentos de la democracia", *Escritos sobre la democracia y el socialismo* (Madrid: Debate, 1988).

Keynes, J.M.: *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (México: F.C.E., 1943).

Kropotkin, P.: *El apoyo mutuo* (Madrid: Madre Tierra, 1989).

La Boétie, E.: *De la servitude volontaire ou contr'un* (París: Gallimard, 1993).

Lenin, V.I.: *El estado y la revolución* (Moscú: Progreso, 1986).

Locke, J.: *Two treatises of government*, ed. P. Laslett (Cambridge: Cambridge University Press, 1970). Trad. cast.: *Ensayo sobre el gobierno civil* (Madrid: Aguilar, 1980).

Mandeville, B.: *La fábula de las abejas o los vicios privados hacen la felicidad pública* (México: F.C.E., 1982).

Mannheim, K.: *Ideología y utopía* (México: F.C.E., 1987).

Maquiavelo, N.: *Opere*, ed. S. Bertelli y F. Gaeta (Milán: Feltrinelli, 1960-5).

—— *El príncipe*, ed. M.A. Granada (Madrid: Alianza, 1981).

—— *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, ed. A. Martínez Alarcón (Madrid: Alianza, 1987).

Maritain, J.: *El hombre y el Estado* (Madrid: Encuentro, 1983).

Marx, K.: *Contribución a la crítica de la economía política* (Madrid: Alberto Corazón, 1978).

—— *Crítica del Programa de Gotha* (Madrid: R. Aguilera, 1971).

—— *La guerra civil en Francia* (Madrid: R. Aguilera, 1971).

—— *Manuscritos: economía y filosofía* (Madrid: Alianza, 1985).

——, Engels, F.: *La ideología alemana* (Buenos Aires: Pueblos Unidos, 1975).

——, —— *El manifiesto comunista* (Madrid: Ayuso, 1975).

——, —— "Tesis sobre Feuerbach", *La ideologia alemanya* (Barcelona: Edicions 62, 1969).

Mill, J.S.: *Bentham* (Madrid: Tecnos, 1993).

—— *The collected works*, ed. F.E.L. Priestley (Toronto: University of Toronto Press, 1963-84).

—— *Del gobierno representativo* (Madrid: Tecnos, 1985).

—— *Sobre la libertad* (Madrid: Alianza, 1986).

—— *El utilitarismo* (Madrid: Alianza, 1984).

Montesquieu, Ch.: *Del espíritu de las leyes* (Madrid: Tecnos, 1968).

Moro, Th.: *Utopía* (Madrid: Alianza, 1984).

Nozick, R.: *Anarquía, estado y utopía* (México: F.C.E., 1990).

Orwell, G.: *Mil novecientos ochenta y cuatro* (Barcelona: Destino, 1985).

Platón: *Cármides* (Barcelona: Salvat, 1972).

—— *Las leyes* (Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1984).

—— *La república* (Madrid: Alianza, 1988).

—— *Parménides. Teeteto. Sofista. Político* (Madrid: Gredos, 1988).

Polibio: *Historias* (Madrid: Gredos, 1990).

Pufendorf, S.: *De iure naturae et gentium*, ed. C.H. y W.A. Oldfather, "The classics of international law", 1934.

—— *De officio hominis et civis juxta legem naturalem*, ed. F.G. Moore, "The classics of international law", 1927.

Rawls, J.: *Political liberalism* (Nueva York: Columbia University Press, 1993).

—— *Sobre las libertades* (Barcelona: Paidós, 1990).

—— *A theory of justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971). Trad. cast.: *Teoría de la justicia* (México: F.C.E., 1979).

—— "Justice as fairness", *The philosophical review*, 67: 164-194, 1958. Trad. cast.: "Justicia como equidad", *Justicia como equidad* (Madrid: Tecnos, 1986).

Renan, E.: "Qu'est-ce qu'une nation?", *Discours et conférences* (París: Calmann-Lévy, 1887).

Robespierre: *La revolución jacobina* (Barcelona: Península, 1992).

Rousseau, J.-J.: *Oeuvres complètes*. Vol. III: *Du contrat social. Ecrits politiques*, ed. B. Gagnebin y M. Raymond (París: Gallimard, 1964).

—— *Del contrato social* (Madrid: Alianza, 1982).

—— *Discursos* (Madrid: Alianza, 1982).

Saint-Simon, C.: *Cartas de un ciudadano de Ginebra a sus contemporáneos*, en I. de Cabo, ed., *Los socialistas utópicos* (Barcelona: Ariel, 1987).

Schmitt, C.: *El concepto de lo político* (Madrid: Alianza, 1991).

—— *La dictadura* (Madrid: Revista de Occidente, 1968).

Schumpeter, J.A.: *Capitalismo, socialismo y democracia* (Barcelona: Folio, 1984).

Sidgwick, H.: *The principles of political economy* (Londres: Macmillan, 1883).

Smith, A.: *La riqueza de las naciones* (Vilassar de Mar: Oikos-tau, 1987).

Spencer, H.: *El individuo contra el Estado* (Madrid: Júcar, 1977).

Spinoza, B.: *Opera*, ed. J. Vloten y J.P.N. Land (La Haya: Nijhoff, 1981-2).

—— *Ética* (Madrid: Editora nacional, 1975).

—— *Tratado político* (Madrid: Alianza, 1986).

—— *Tratado teológico-político* (Madrid: Alianza, 1986).

—— *Correspondencia* (Madrid: Alianza, 1988).

Strauss, L.: *Derecho natural e historia* (Barcelona: Círculo de Lectores, 2000).

—— *La ciudad y el hombre* (Madrid: Katz, 2006).

Taylor, Ch.: *Multiculturalism and the Politics of Recognition* (Princeton: Princeton U.P., 1992).

Thoreau, H.: *Desobediencia civil y otros escritos* (Madrid: Tecnos, 1987).

—— *Walden. La desobediencia civil* (Barcelona: Ediciones del Cotal, 1983).
Tocqueville, A.: *El antiguo régimen y la revolución* (Madrid: Alianza, 1982).
Tomás de Aquino: *Summa Theologica*, I-II (Madrid: Editorial Católica, 1947-1960).
Tucídides: *Historia de la guerra del Peloponeso* (Madrid: Cátedra, 1988).
Voegelin, E.: *La nueva ciencia de la política* (Madrid: Katz, 2006).
Walzer, M.: *Las esferas de la justicia* (México: FCE, 1993).
Weber, M.: *Max Weber Gesamtausgabe*, ed. H. Baier *et al*. (Tubinga: J.C.B. Mohr, 1984 ss.).
—— *La acción social: ensayos metodológicos* (Barcelona: Península, 1984).
—— *Economía y sociedad* (México: F.C.E., 1984).
—— *El político y el científico* (Madrid: Alianza, 1993).
—— *Escritos políticos* (Madrid: Alianza, 1991).
Wollstonecraft, M.: *Vindicación de los derechos de la mujer* (Madrid: Cátedra, 1994).

Estudios

Anderson, B.: *Imagined Communities* (Londres: Verso, 2000).
Barber, B.: *Democracia fuerte* (Córdoba: Almuzara, 2004).
Barry, B.: *La justicia como imparcialidad* (Barcelona: Paidós, 1997).
Biddiss, M.D.: *The age of the masses. Ideas and society in Europe since 1870* (Sussex: The Harvester Press, 1977).
Bilbeny, N.: *Humana dignidad* (Madrid: Tecnos, 1990).
—— *El laberint de la llibertat* (Barcelona: Edicions 62, 1990).
—— *L'ombra de Maquiavel. Ètica i política* (Badalona: Llibres de l'Índex, 1991).
—— *Ètica i justícia* (Barcelona: Barcanova, 1991).
—— *Etica intercultural* (Barcelona: Ariel, 2004).
—— *El idiota moral. La banalidad del mal en el siglo XX* (Barcelona: Anagrama, 1993).
—— *El protocolo socrático del liberalismo político* (Madrid: Tecnos, 1999).
—— *Europa después de Sarajevo. Claves éticas y políticas de la ciudadanía europea* (Barcelona: Destino, 1996).
—— *La identidad cosmopolita* (Barcelona: Kairós, 2007).
—— *Por una causa común. Ética para la diversidad* (Barcelona: Gedisa, 2002).
Boladeras, M.: *Comunicación, ética y política. Habermas y sus críticos* (Madrid: Tecnos, 1996).

Camps, V.: *Virtudes públicas* (Madrid: Espasa, 1990).
Carrino, A.: *L'ordine delle norme. Stato e diritto in Hans Kelsen* (Nápoles: Ed. Scientifiche Italiane, 1990).
Cortina, A.: *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía* (Madrid: Alianza, 1997).
Dahl, R.: *Análisis político moderno* (Barcelona: Fontanella, 1976).
—— *La democracia y sus críticos* (Barcelona: Paidós, 1992).
—— *La democracia. Una guía para los ciudadanos* (Madrid: Taurus, 1992).
—— *Dilemmas of pluralist democracy* (New Haven: Yale University Press, 1982).
Díaz, E.: *Sociología y filosofía del derecho* (Madrid: Taurus, 1980).
Downs, A.: *Political Theory and Public Choice* (Cheltenham: E. Elgar, 1998).
—— *Teoria económica de la democracia* (Madrid: Aguilar, 1973).
Dworkin, R.: *Los derechos en serio* (Barcelona: Ariel, 1989).
—— *Ética privada e igualitarismo político* (Barcelona: Paidós, 1993).
Echeverría, J.: *Telépolis* (Barcelona: Destino, 1994).
Eibl-Eibesfeldt, I.: *Guerra y paz. Una visión de la etología* (Barcelona: Salvat, 1985).
Elster, J., ed.: *La democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 2001).
García Pelayo, M.: *Los mitos políticos* (Madrid: Alianza, 1981).
Gargarella, R., *Las teorías de la justicia después de Rawls* (Barcelona: Paidós, 1999).
Gellner, E.: *El arado, la espada y el libro* (Barcelona: Península, 1994).
—— *Nations and nationalism* (Oxford: B. Blackwell, 1983).
—— *Reason and culture. The historic role of rationality and rationalism* (Oxford: B. Blackwell, 1992).
Giner, S.: *Carta sobre la democracia* (Barcelona: Ariel, 1996).
Gray, J.: *Las dos caras del liberalismo* (Barcelona: Paidós, 2001).
Gutmann, A.: *La educación democrática* (Barcelona: Paidós, 2001)
Habermas, J.: *Conciencia moral y acción comunicativa* (Barcelona: Península, 1985).
—— *Ensayos políticos* (Barcelona: Península, 1988).
—— *Erläuterungen zur Diskursethik* (Francfort: Suhrkamp, 1991).
—— *Escritos sobre eticidad y moralidad* (Barcelona: Paidós, 1991).
—— *Faktizität und Geltung* (Francfort: Suhrkamp, 1992).
—— *Historia y crítica de la opinión pública* (Barcelona: G. Gili, 1981).
—— *Identidades nacionales y postnacionales* (Madrid: Tecnos, 1989).
—— *Teoría de la acción comunicativa* (Madrid: Taurus, 1988).
—— "Gerechtigkeit und Solidarität", en W. Edelstein y G. Nunner-Winkler, *Zur Bestimmung der Moral* (Francfort: Suhrkamp, 1986).

—— *Más allá del Estado nacional* (Madrid: Trotta, 1997).

Harding, J.: *Public duties and public law* (Oxford: Clarendon Press, 1989).

Held, D.: *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza, 2001).

—— *La democracia y el orden global* (Barcelona: Paidós, 1997).

Heller, H.: *La soberanía. Contribución a la teoría del derecho estatal y del derecho internacional* (México: U.N.A.M., 1965).

Janik, A., Toulmin, S.: *La Viena de Wittgenstein* (Madrid: Taurus, 1974).

Kolakowski, L.: *La modernidad siempre a prueba* (México: Vuelta, 1990).

Kymlicka, W.: *Filosofia política contemporánea* (Barcelona: Ariel, 1995).

—— *Ciudadanía multicultural* (Barcelona: Paidós, 1996).

Laqueur, W.: *Le Terrorisme* (París: P.U.F., 1977).

—— *Una historia del terrorismo* (Barcelona: Paidós, 2003).

Le Goff, J.: *Tiempo, trabajo y cultura en el Occidente medieval* (Madrid: Taurus, 1983).

—— *Pensar la historia. Modernidad, presente, progreso* (Barcelona: Paidós, 1991).

López Calera, N.M.: *Yo, el Estado* (Madrid: Trotta, 1992).

Luhmann, N.: *Legitimation durch Verfahren* (Darmstadt: Luchterhand, 1975).

—— *Teoría política en el estado del bienestar* (Madrid: Alianza, 1993).

Lyons, D.: *Ética y derecho* (Barcelona: Ariel, 1989).

Macpherson, C.B.: *La teoría política del individualismo posesivo* (Barcelona: Fontanella, 1970).

—— *La democracia liberal y su época* (Madrid: Alianza, 1987).

Manuel, F.E.: *El pensamiento utópico en Occidente* (Madrid: Taurus, 1984).

Marramao, G.: *Poder y secularización* (Barcelona: Península, 1989).

Matheron, A.: *Individu et communeauté chez Spinoza* (París: Minuit, 1988).

Mayer, A.J.: *La persistencia del antiguo régimen* (Madrid: Alianza, 1982).

Métall, R.A.: *Hans Kelsen. Leben und Werk* (Viena: Deuticke, 1969).

Moreau, J.: *Rousseau y la fundamentación de la democracia* (Madrid: Espasa-Calpe, 1987).

Muguerza, J.: "La alternativa del disenso", en *El fundamento de los derechos humanos* (Madrid: Debate, 1989).

—— *Desde la perplejidad. Ensayos sobre la ética, la razón y el diálogo* (México: F.C.E., 1990).

Nino, C.S.: *Ética y derechos humanos* (Barcelona: Paidós, 1984).

—— *La constitucion de la democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 1997).

Offe, C.: *Contradicciones en el estado del bienestar* (Madrid: Alianza, 1990).

—— *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales* (Madrid: Sistema, 1992).

Plamenatz, J.: *Consent, freedom and political obligation* (Oxford: Oxford University Press, 1968).
—— *La ideología* (México: F.C.E., 1983).
Preti, L.: *El desafío entre democracia y totalitarismo* (Barcelona: Península, 1983).
Raz, J.: *The Morality of Freedom* (Oxford: Clarendon, 1986).
Riesenberg, P.: *Citizenship in the Western tradition. Plato to Rousseau* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1992).
Rodríguez Adrados, F.: *La democracia ateniense* (Madrid: Alianza, 1985).
Rorty,R.: *Pragmatismo y política* (Barcelona: Paidós, 1998).
Ross, A.: *La lógica de las normas* (Madrid: Tecnos, 1971).
Rubert de Ventós, X.: *Nacionalismos* (Madrid: Espasa, 1994).
Sandel, M., ed.: *Liberalism and its critics* (Nueva York: New York University Press, 1984).
Smart, J.J.C., Williams, B.: *Utilitarianism for and against* (Cambridge: Cambridge University Press, 1973).
Smith, A.D.: *The ethnic origins of nations* (Oxford: Blackwell, 1986).
—— *Las teorías del nacionalismo* (Barcelona: Península, 1976).
Tivey, L.: *El estado nación* (Barcelona: Península, 1987).
Touraine, A.: *¿Podremos vivir juntos? Iguales i diferentes* (Barcelona: PPC, 1997).
Waldron, J.: *Derecho y desacuerdos* (Madrid: M. Pons, 2005).
Weldon, T.D.: *The vocabulary of politics* (Londres: Penguin book, 1953).
Wellmer, A.: *Ética y diálogo. Elementos del juicio moral en Kant y en la ética del discurso* (Barcelona: Anthropos, 1994).
—— *Sobre la dialéctica de modernidad y postmodernidad* (Madrid: Visor, 1993).
Wolff, R.P.: *Para comprender a Rawls* (México: F.C.E., 1981).

Manuales

Aron, R.: *Introducción a la filosofía política* (Barcelona: Paidós, 1999).
Barker, E.: *Principles of social and political theory* (Calcuta: Oxford University Press, 1976).
Bermudo, J.M.: *Filosofía política* (Barcelona: Ediciones U.B., 1995).
Bilbeny, N.: *Democracia para la diversidad* (Barcelona: Ariel, 1999).
Camps, V.: *Introducción a la Filosofía política* (Barcelona: Crítica, 2001).
Duverger, M.: *Introducción a la política* (Barcelona: Ariel, 1983).

Ferry, L.: *Filosofía política* (México: F.C.E., 1985).
Goodwin, B.: *El uso de las ideas políticas* (Barcelona: Peninsula, 1988).
Quinton, A.: *Filosofía política* (México: F.C.E., 1974).
Raphael, D.D.: *Problemas de filosofía política* (Madrid: Alianza, 1983).
Wolff, J.: *Filosofía política* (Barcelona: Ariel, 2001).

Consulta

Artola, M.: *Textos fundamentales para la historia* (Madrid: Alianza, 1989).
Bobbio, N., Mateucci, N.: *Dizionario di politica* (Turín, UTET, 1976).
Bogdanor, V., ed.: *Enciclopedia de las instituciones politicas* (Madrid: Alianza, 1991).
Botella, J. *et al*. eds.: *El pensamiento político en sus textos* (Madrid: Tecnos, 1994).
Görlitz, A.: *Diccionario de ciencia política* (Madrid: Alianza, 1980).
Miller, D., ed.: *Enciclopedia del pensamiento político* (Madrid: Alianza, 1989).
Plamenatz, J.: *Man and Society* (Essex: Longman, 1981).
Sabine, G.: *Historia de la teoría política* (Madrid: F.C.E., 1989).
Strauss, L. Cropsey, J., eds.: *Historia de la filosofía política* (México: F.C.E., 1993).
Touchard, J.: *Historia de las ideas políticas* (Madrid: Tecnos, 1975).
Truyol, A.: *Historia de la filosofia del Derecho y del Estado* (Madrid: Alianza, 1978).
Vallespín, F., ed.: *Historia de la teoría política* (Madrid, Alianza, 1993)

Índice de conceptos

Abstencionismo, 154-155
Acción, 36-38, 44-45
Administración, 68-69
Apoliticismo, 34, 44-47, 154-155
Asamblea, 145
Autocracia, 58-59, 63, 208, 222
Autonomía, 58-59, 83, 116-118, 139, 167, 206-208
Autoridad, 73-75, 191-192

Burocracia, 67-69

Centralización, 67-69
Ciencia política, 21-23
Ciudadanía, 58, 179-183
– deberes básicos, 215-218
– – fundamentales, 218-216
–derechos básicos, 212-215
– – fundamentales, 213-214
– intercultural, 184-190
Coacción, 69-72
Cohesión, 63-65
Concepción del mundo, 59-60, 79
Consenso, 157, 200-201
Cosmopolitismo, 173-176

Democracia, 58-59, 63, 101-104, 208, 222
– directa, 145-147
– integral, 149
– norma constitutiva, 101-103
– parlamentaria, 147-150
Derecha, 166-167
Desobediencia, 218-222
– condiciones, 221
– supuestos, 219-220
Despotismo, 136-138
Dictadura, 91-92, 138
Dignidad, 120-121, 180-181
Diversidad cultural, 140-143, 184-190
División de poderes, 150-152
Dominación, 74-75
– tipos, 74

Educación democrática, 183
Equidad, 111-113
– criterios, 113
Estado, 54-57, 76-78, 80-81, 87-89
– funciones, 79-81
– teorías descriptivistas, 54-55
– – normativistas, 56-57
Estado de derecho, 88-91, 106-108
Estado de naturaleza, 41-42, 194-196
Estado de bienestar, 123-126

Filosofía política, 19-21, 29
– independencia ideológica, 23-26

– recuperación moderna, 20-21
Filosofía práctica, 20, 27-28
– enfoques, 29
– modelos históricos, 27-28

Gobernabilidad, 160-162
Gobierno, 131-133
– autocrático, 135-138
– deberes, 209-212
– democrático, 138-140
– derechos, 209-212
– fines, 162-164
– formas esenciales, 134-136
– tipos, 134-136

Heteronomía, 57-59, 116-117, 139, 167, 207-208

Identidad, 47-49, 174-176
Ideología, 21-22, 25, 27, 29-30, 164-167
– criterios de clasificación, 165-167
Igualdad, 112, 119-122
–criterios, 142-143
– norma de preferencia, 115, 119-120
Imparcialidad, 113-114
Izquierda, 165-166

Juicio, 44-47, 102-103, 206
Justicia, 108-111
– clases, 109-110
– noción procedimental, 110-111
– norma regulativa, 108-109

Legalidad, 66-67
Legitimidad, 74, 126-130, 161-162
– y legalidad, 128-129
Libertad, 105-106, 115-118
– norma de preferencia, 115-116

Mayoría, 104-106, 206-208
Medios de comunicación, 45-46
Mercado político, 154-155
Mito, 63-65
Modernidad, 128
Multiculturalismo, 184-190
Mundialismo democrático, 173-176

Nación, 64-65
Norma, 25, 29-30, 53, 55-57, 60-62, 66, 102-103
– eficacia, 132-134, 161-162
– y poder, 125-130, 132-134
– validez, 57, 61-62, 68, 129-130

Obediencia política, 191-193, 219-222
– explicación descriptiva, 192-193
– – normativa, 193-194
– límites, 209-211
Objeción de conciencia, 220-221
Obligación política, 191-193
– teoría del consenso racional, 200-201
– – consentimiento, 196-198

– – contrato social, 194-196
– – justicia, 203-205
– – obligación democrática, 205-208
– – utilidad, 201-203
– – voluntad general, 117-118, 198-200
Opinión pública, 43-46, 157-160
Orden político, 53-54, 56-57, 63-65, 66-67, 69, 83
Ordenamiento internacional de paz, 79, 167-173
Ordenamiento normativo, 53-54, 56-57, 66-67, 70, 75, 88-90
Ordenamiento político, 23, 29-30, 56-57, 66-67
– fines, 83-84
– fines y medios, 83-87, 96-100, 102-104
– formas esenciales, 57-59
Organización política, 53-54

Palabra, 35-38
– deber, 217-218
– derecho, 214-215
Participación, 150, 154-155, 179-180, 182
Partidos políticos, 152-155
Patriotismo, 174-176
Paz, 83-84, 89, 101-103
Pensamiento político, 23
Personalidad autocrática, 59, 183-184
Personalidad democrática, 59-60, 183-184
Pluralismo, 155-157
– frente al liberalismo, 140-143
Poder político, 38-39, 72-75
– efectividad, 131-133, 160-162, 191-193
Poder social, 38-39
Poliarquía, 156
Política, 33-36
– ética, 44, 69-70, 108-109, 117
Protesta civil, 220
Publicidad, 149, 157-160
Público y privado, 34-35, 89-90

Racionalidad y razonabilidad, 108-109
Razón de estado, 73, 76-77, 87-89
Referéndum, 146-147
Representación, 146-150
– en democracia directa, 145-146
– – representativa, 147-150
– fiduciaria y compromisaria, 147-148
– proporcional y mayoritaria, 153

Soberanía, 26, 59, 75-78
Soberanía popular, 148-149
Sociedad civil, 41-43
Sociedad de la Información, 45-46
Sociedad organizada, 79-82, 109, 132, 162
Sociedad política, 41-43
Solidaridad, 122-123
Súbdito, 59, 179
Sufragio universal, 106

Teoría política, 21-25
– formalismo, 24-25, 30
– normativismo, 29-30
Territorialidad, 47-49
Terrorismo, 71-73

Utopía, 163, 167-173
– clases, 172-173
– orden internacional de paz, 167-173
Virtudes civiles, 181-184
– democráticas, 183-184